FUNDAMENTA FONTIUM IURIS PUBLICI

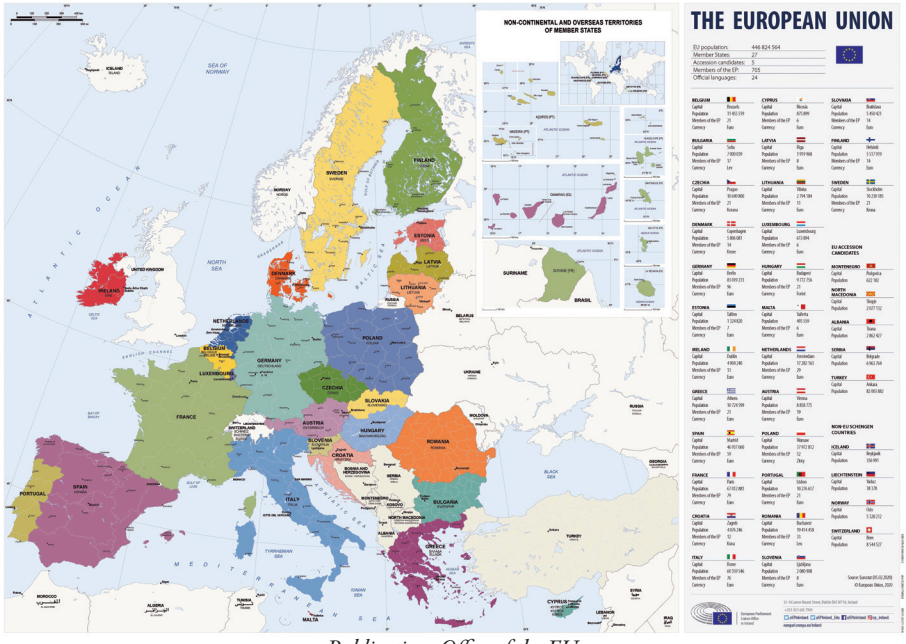
Csatlós Erzsébet

EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS

Iurisperitus Kiadó

Csatlós Erzsébet
Európai közigazgatás

Fundamenta Fontium Iuris Publici



Publications Office of the EU
https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ad1a6bb4-837a-11ea-bf12-01aa75ed71a1/language-en

Készült
a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Közjogi Intézetében.

Intézetvezető:
Szomora Zsolt
egyetemi tanár

Csatlós Erzsébet

Európai közigazgatás

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2021

Fundamenta Fontium Iuris Publici

Sorozatszerkesztő:
Szomora Zsolt

© *Csatlós Erzsébet, 2021*

Szakmai lektor:
Schiffner Imola
Siket Judit

Nyelvi lektor:
Szabó Péter Levente

Lezárva: 2021. március 1.

E-könyvünk az 1999. évi LXXVI. törvény (szerzői jogi törvény) oltalma alá tartozik, védett szerzői mű. Minden jog fenntartva, beleértve bárminemű sokszorosítás, másolás és közlés jogát is. A könyv tartalmának utánközléséhez, idézéséhez a szerzők írásbeli engedélye szükséges. Az engedély nélküli utánközlés, sokszorosítás, felhasználás tilos.

Műszaki szerkesztő:
Kovács Ildikó

Felelős kiadó:
Görög Márta
dékán

ISSN 2786-1376
ISBN 978-615-6268-13-6 (pdf)

Tartalom

Ábrajegyzék 11

Előszó 15

Rövidítések jegyzéke 16

Bevezető tanok 19

I. A közigazgatás és az állam 20

I/1. Mi a közigazgatás? 20

I/2. A közigazgatás történetének rövid bemutatása 21

I/3. A közigazgatási jog megszületése és a jog uralma a közigazgatásban 23

I/4. A közigazgatási jog fogalma napjaink demokratikus jogállamaiban 25

I/5. A közigazgatás szervezete és személyzete 27

II. A nemzetközi szervezetek és a közigazgatás 29

II/1. A nemzetközi szervezetek születése 29

II/2. A nemzetközi szervezetek fajtái és közigazgatásuk 30

II/3. A nemzetközi szervezetek és a közigazgatás 32

II/3.1. A nemzetközi szervezetek közigazgatása 33

II/3.2. Nemzetközi szervezetek hatása a nemzeti közigazgatásra 34

II.3.3. Szupranacionális nemzetközi szervezetek 35

II.3.4. Az EU mint szupranacionális nemzetközi szervezet 37

Az EU közigazgatási struktúrája 44

III. Az Európai Unió története közigazgatási aspektusból 45

III/1. Az európai közigazgatás szintjei 45

III/2. Az európai közigazgatás történetének fő állomásai 47

III/2.1. Az integráció kezdeti szakasza 47

III/2.2. Az 1990-es évek közigazgatási tárgyú vívmányai 49

III/2.2.1. A Bizottság 1995-ös Fehér Könyve 50

III/2.2.2. A SIGMA-program 51

III/2.3. A 2000-es évek vívmányai a közigazgatás terén 52

III/2.3.1. A Lisszabon Stratégia 52

III/2.3.2. Az alapjogok felértékelődése 53

III/2.3.3. Az európai kormányzásról szóló 2001-es fehér könyv: fókuszban a polgár 53
III/2.3.4. A 2007-es Lisszaboni Szerződés 53
IV. Az EU közigazgatásának normatív háttere 55
IV/1. Elsődleges jogforrások—a Szerződések és az íratlan jogforrások 56
IV/1.1. Szerződésben megjelenő, a tagállamok és az EU közigazgatási kapcsolatára vonatkozó általános alapelvek 57
IV/1.1.1. A származtatott hatalom elve (hatáskör-átruházás elve) 57
IV/1.1.2. Külső hatáskörök alapelve 60
IV/1.1.3. Szubszidiaritás és arányosság elve 61
IV/1.1.4. A lojális együttműködés elve 62
IV/1.1.5. A Bizottság végrehajtási jogköreinek elve 62
IV/1.2. Alapjogok 63
IV/1.3. Az EUMSz 197. cikke az igazgatási együttműködésről 65
IV/1.4. Az elsődleges források íratlan elemei: a joggyakorlat ..66
IV/1.5. Nemzetközi közjog 66
IV/2. Másodlagos jogforrások 67

AZ EU KÖZVETLEN KÖZIGAZGATÁSI SZINTJE 70
V. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének szervezete 71
V/1. A közvetlen közigazgatási szint főszereplője: az Európai Bizottság 71
V/2. A közvetett közigazgatás feladatai 71
V/2.1. Jogalkotás előkészítése és kezdeményezése 72
V/2.2. Végrehajtói norma-alkotás 73
V/2.2.1. Norma-alkotás 74
V/2.2.2. Ajánlások, vélemények, jelentések készítése 81
V/2.3. Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos hatáskör 81
V/2.3.1. Egyedi ügyekben történő döntéshozatal 82
V/2.3.1. Az együttműködés koordinálás 83
V/2.3.2. A végrehajtás felügyelete 84
V/2.4. Szervezet-menedzsment 84
V/2.5. Költségvetési feladatok 85
V/3. Az ügynökségek 85
V/3.1. A Bizottság és a Tanács ügynökségei 87
V/3.2. Az ügynökségek jogirodalmi csoportosítása 88

V/3.2.1. Döntéshozó ügynökség 89
V/3.2.2. Kvázi-szabályozó ügynökségek 90
V/3.2.3. Információs és koordinációs ügynökségek 93
VI. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének személyzete 95
VI/1. Az európai közigazgatás közszolgálata és annak szabályozása 95
VI/2. Toborzás 98
VI/3. Az álláshelyek típusai 100
VI/3.1. Állandó tisztviselők 101
VI/3.1.1. Tanácsosok (AD) 101
VI/3.1.2. Asszisztens (AST) 102
VI/3.1.3. Titkárok, illetve irodai alkalmazottak (AST/SC) 103
VI/3.1.4. Illetmények és juttatások 104
VI/3.1.5. Az európai közszolgálati jogviszony jellemzői ... 105
VI/3.2. Egyéb típusú álláshelyek 106
VI/3.2.1. Szerződéses alkalmazottak (CAST) 106
VI/3.2.2. Ideiglenes alkalmazottakat 107
VI/3.2.3. Gyakornokok 107
VI/3.2.3. Kirendelt nemzeti szakértők 107
VI/3.2.4. Egyéb speciális foglalkoztatási jogviszonyok 108
VII. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének eljárásai 112
VII/1. Fogalmi kérdések: közigazgatási eljárás és eljárásjog 112
VII/2. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének eljárásai 113
VII/2.1. Belső működési rend 113
VII/2.2. Intézményközi együttműködések rendje 114
VII/2.3. Külkapcsolatokkal összefüggő eljárások 114
VII/2.4. Döntéshozatali együttműködési eljárás 116
VII/2.5. Hatósági eljárások 116
VII/2.6. Összetett hatósági eljárások 117
VII/3. Közigazgatási eljárásjog a közvetlen közigazgatás szintjén 118
VII/3.1. A Szerződések és az eljárásjog 118
VII/3.2. Bírósági esetjog 119
VII/3.3. Alapjogok 120
VII/3.3.1. A megfelelő ügyintézéshez való alapjog: „esernyőjog” 120
VII/3.3.2. Az iratbetekintési jog és a személyes adatok védelme 121
VII/3.3.3. A hatékony jogorvoslathoz való jog 123
VII/3.3.4. Az alapvető emberi jogok 124

VII/3.4. Másodlagos jogforrások: szektorspecifikum 124
VII/3.5. Az európai ombudsman jogfejlesztő gyakorlata..... 125
VII/3.5.1. A helyes hivatali magatartás európai kódexe 2011 126
VII/3.5.2. Az európai közszolgálat alapelvei..... 126
VII/3.6. Az Európai Parlament vívmányai és az egységes eljárásjogi kódex érdekében tett erőfeszítései 128
VII/3.7. A jogirodalmi kodifikáció 131

Az EU közvetett közigazgatási szintje..... 133
VIII. Az uniós jog hatása a közvetett közigazgatási szintre..... 134
VIII/1. A közvetett és a közvetlen szint kapcsolata: a lojális együttműködés 134
VIII/2. Az uniós jog végrehajtását szabályozó alapelvek: a végrehajtó és az igazságszolgáltatási szerv eredményalapú kötelezettsége..... 137
VIII/2.1. Az eljárási autonómia elve 138
VIII/2.2. Egyenértékűség elve 139
VIII/2.3. A hatékonyság elve..... 140
VIII/2.4. A következetes értelmezés elve (a megfelelő vagy hű értelmezés elve) 141
VIII/2.5. Hatékony jogvédelem..... 142
VIII/3. A hagyományos tagállami közigazgatási szervezet tiszteletben tartása.....145
VIII/3.1. Területbeosztási rendszer 145
VIII/3.2. Másodlagos jog által támasztott követelmények 148
VIII/4. Az EU joga és a nemzeti közszolgálat..... 149
IX. Az igazgatási együttműködés a közvetett és közvetlen szint között.....153
IX/1. A kormányzati együttműködés: az európai uniós kormányzati koordináció fogalma.....153
IX/2. Az európai uniós kormányzati koordináció alapelvei.....155
IX/3. Az európai uniós kormányzati koordináció felelőse.....155
XI/4. Az európai uniós kormányzati koordináció szervezeti háttere: a nemzeti álláspont kialakításának menete 157
IX/4.1. A miniszteriális felelősség.....158
IX/4.2. A tárcaközi egyeztetés fóruma: EKTB 158
IX/4.3. Kormány 161
IX/4.4. A tanácsi munkacsoportok 161

IX/4.5. Az állandó képviseletek bizottságai: COREPER I. és II. 162
IX/4.6. A Tanács 163
IX/5. Az Országgyűlés szerepe 164
X. A hatósági együttműködési mechanizmusok 166
X/1. A hatósági együttműködés mibenléte 166
X/2. Jogsegély közigazgatási ügyekben az EU-ban 168
X/3. A kölcsönös segítségnyújtás és a közigazgatási együttműködési hálózatok 170
X/3.1. Egyszerű tájékoztatás 173
X/3.2. Tájékoztatási kötelezettség – információs rendszer támogatásával 174
X/3.3. Információ megosztási kötelezettség – egy információs rendszer és egy adatbázis által támogatva 174
X.4. Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok 177
X/4.1. Információ-átadási hálózat 178
X/4.2. Végrehajtási hálózat 179
X.4.3. Kvázi szabályozó hálózat 181
X.5. Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok normatív háttere 183

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS FELETTI KONTROLL 187
XI. A közvetlen közigazgatási szint feletti kontroll 189
XI/1. Közigazgatási kontroll 189
XI/1.1. A Bizottságon belüli kontroll 190
XI/1.2. Az ügynökségek feletti kontroll 190
XI/2. A független kontrollszervek 191
XI/2.1. Az Európai Számvevőszék (ECA) 192
XI/2.2. Az Európai Csalászelleni Hivatal (OLAF) 194
XI/2.3. Az európai adatvédelmi biztos 196
XI/2.4. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) 197
XI/2.5. Az európai ombudsman 198
XI/3. Bírósági kontroll 201
XI/3.1. Megsemmisítés iránti kereset 201
XI/3.2. Az uniós intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset 203
XI/3.3 Kártérítés iránti kereset 204
XI/4. Politikai kontroll 206

XI/4.1. Az Európai Parlament által gyakorolt politikai kontroll 206
XI/4.2. Politikai felügyelet az Európai Tanács és a Tanács útján 209
XI/4.2.1. Az Európai Tanács mint a politikai kontroll gyakorlója 210
XI/4.2.2. Az Európai Unió Tanácsa mint a politikai kontroll gyakorlója 210
XI/4.3. A tagállamok általi politikai kontroll 211
XII. A közvetett közigazgatási szint feletti kontroll 213
XII/1. Közigazgatási kontroll az uniós jog végrehajtása felett ... 213
XII/1.1. Nemzeti közigazgatási kontroll az uniós jog végrehajtása felett 213
XII/1.1.1. A tagállamok saját közigazgatási kontrollmechanizmusai 213
XII/1.1.2. Belső piaci problémamegoldó mechanizmus: SOLVIT 214
XII/1.1.3. Az Európai Fogyasztói Központ (EFK) 217
XII/1.2. Uniós közigazgatási kontroll a nemzeti közigazgatás felett: a Bizottsághoz intézett panasz 218
XII/2. Politikai kontroll a nemzeti közigazgatás felett 219
XII/2.1. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága és a petíciók 219
XII.2.2. Az ún. „7. cikk szerinti eljárás" 221
XII/3. Bírósági kontroll 225
XII/3.1. Az EU jog megsértése feletti belső bírósági kontroll. 225
XII/3.2. A tagállamok felelőssége az uniós jog megsértéséért a hazai bíróságok előtt 227
XIII/3.3. A tagállam felelőssége az uniós jog megsértéséért az Európai Bíróság előtt: a kötelezettségszegési eljárás .. 229

Alapfogalmak gyűjteménye 236

Hasznos webhelyek 242

Felhasznált irodalom 243
Könyvek, monográfiák, tanulmánykötetek 243
Tanulmányok 248
Enciklopédia szócikk 255

Ábrajegyzék

1. ábra A közigazgatás tevékenységének sémája....20
2. ábra A hatalom fő ágai....24
3. ábra A közigazgatási jog területei....26
4. ábra A nemzetközi szervezetek közigazgatása – sematikus ábra....33
5. ábra Az EU 27 tagállama 2021-ben....37
6. ábra Az EU többszintű közigazgatási rendszere....45
7. ábra Az EU pilléres szerkezete....50
8. ábra Az EU jogforrási rendszere....55
9. ábra Az EU másodlagos jogforrásai....68
10. ábra A másodlagos jogforrások jogalkotási eljárás szerint....69
11. ábra A Bizottság közigazgatási feladatai....72
12. ábra A Bizottság végrehajtási feladatai....73
13. ábra A tanácsadóbizottsági eljárás....75
14. ábra A vizsgálóbizottsági eljárás....76
15. ábra A szakértői csoport delegált aktusok elfogadása esetén....77
16. ábra A felhatalmazáson alapuló aktus születése....78
17. ábra Az atipikus végrehajtási cselekmények területei....78
18. ábra A Bizottság mint végrehajtásért felelős szerv feladatai....81
19. ábra A gyógyszerengedélyezési eljárás fő lépésekben....83
20. ábra A hatósági együttműködés vertikális és horizontális sémája....86
21. ábra Az ügynökségek számának növekedése 1975 és 2011 között....87
22. ábra Az ügynökségek jogirodalmi kategorizálása....89
23. ábra A védjegyregisztrációs folyamat....90
24. ábra Az EU szervezetében dolgozók 2016-os adatok alapján....95
25. ábra Az európai közigazgatásban dolgozók nemzetiség szerinti hovatartozása 2016-os adatok szerint....96
26. ábra A személyzeti szabályzat szervi hatálya....97
27. ábra Az állandó tisztviselői státuszok....98
28. ábra A személyzeti szabályzat tartalma....98
29. ábra Az álláshelyek típusai....101

30. ábra Az állandó tisztviselői státuszok összevetése 103
31. ábra A speciális foglalkoztatási kategóriák.....110
32. ábra A Bizottság tisztviselőinek összetétele 2017-es adatok alapján..111
33. ábra A közvetlen közigazgatási szinten előfordul eljárások.....113
34. ábra Hatósági feladatok mozgatása egyedi ügyekben 117
35. ábra A közvetlen közigazgatás eljárásjogi keretei 118
36. ábra Alapjogok és azok hatása az eljárásjogra..... 120
37. ábra Az európai uniós ügyintézési alapelvek..... 126
38. ábra A ReNEUAL Modell Szabályok fejezetei (könyvei) 132
39. ábra Az uniós jog hatása a tagállami jogalkalmazásra 135
40. ábra A lojális együttműködés kölcsönössége 137
41. ábra A tagállami végrehajtási kötelezettségek eredője és keretet adó alapjai..... 138
42. ábra A tagállami végrehajtás módjára vonatkozó alapelvek 138
43. ábra A Torubarov-ügy vázlatos kronológiája.....145
44. ábra Az egyes NUTS-szintek népességtartománya..... 146
45. ábra A NUTS rendszer 2018-ban 147
46. ábra A joggyakorlat által nem közhatalmi jellegűnek minősített munkakörök.....151
47. ábra Az együttműködés alapformái az európai közigazgatás területén 153
48. ábra A tagállami érdekek fő fóruma 154
49. ábra Az EKTB személyi összetétele.....159
50. ábra Az Európai Unió Tanácsa formációi előkészítésének kormányzati felelősségi rendje 160
51. ábra A tanácsi formációk előkészítő szerveik 162
52. ábra A vertikális és horizontális együttműködés sémája.....167
53. ábra A kölcsönös segítségnyújtás és az információ-kezelési mechanizmus egymáshoz való viszonya.....170
54. ábra Az együttműködési típusok a hatósági eljárásban 171
55. ábra Eljárási cselekmények az európai közigazgatás hatósági eljárásában..... 172
56. ábra Az egyszerű tájékoztatás..... 173
57. ábra Az információs rendszer támogatásával megvalósuló tájékoztatásra épülő együttműködési rendszer sémája.....174

58. ábra Az információs rendszer és adatbázis által támogatott információ megosztási kötelezettség sémája 175
59. ábra Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok mint kapcsolatteremtő tényezők az európai közigazgatás szintjei között 178
60. ábra Az európai együttműködési hálózatok – alapstruktúra 184
61. ábra Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok által felvetett kérdés-láncolat 184
62. ábra Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok normatív hátterének elméleti szabályozási sémája 185
63. ábra A közvetlen közigazgatási szint feletti kontroll esetei 189
64. ábra A közvetlen közigazgatási szint feletti közigazgatási kontroll esetei 190
65. ábra Független kontrollszervek köre 192
66. ábra Az ombudsman panaszkezelési eljárásának folyamata 200
67. ábra A közigazgatás feletti bírósági kontroll eszközei 201
68. ábra Az intézményi mulasztás megállapítása iránti keresethez vezető folyamat 204
69. ábra A közvetett közigazgatás kontrollja 213
70. ábra A SOLVIT hatásköre 215
71. ábra Az EUSz 7. cikk szerinti eljárás fázisai 223
72. ábra Az EUSz 7. cikk szerinti eljárás menetének összefoglalója Forrás: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20180227PHT98716/20180227PHT98716_original.jpg (2021.03.01.) 224
73. ábra A Bizottsághoz intézett panasz formanyomtatványa 230
74. ábra A C-364/10- ügy érvei -ellenérvei 231
75. ábra A kötelezettségszegési eljárás fázisai 232
76. ábra A megelőző szakasz statisztikái 2019-ben 233
77. ábra A kötelezettségszegési esetek száma tagállamokként 2019. december 31. napján 234
78. ábra A kötelezettségszegéssel érintett jogterületek 2019-es adatok szerint 235

Előszó

Tisztelt Olvasó!

Napjainkban az Európai Unió joganyaga az élet valamennyi területén felbukkan valamilyen formában; az uniós vívmányok ismerete így megkerülhetetlen még az olyan nemzetinek vallott területeken is, mint a közigazgatás.

Jelen e-kiadvány azzal a céllal született, hogy az Európai Közigazgatás című kurzus írásos formájaként mindenki számára szabadon hozzáférhető módon adjon átfogó betekintést az Európai Unió egyedi, semmihez sem hasonlító, többszintű közigazgatási struktúrájába, annak normatív szabályaiba, miközben igyekszik az általános uniós ismeretekre hagyatkozni. Ugyanakkor lehetőséget ad az Olvasónak arra is, hogy egy-egy témakör kapcsán felelevenítse, vagy éppen mélyítse tudását. Ezt a célt szolgálják azok a linkek, amelyek tovább irányítanak elsősorban az Európai Unió hivatalos oldalaira, ahol egy adott jogintézmény, jogeset, szabályozási környezet vagy éppen statisztika részleteivel lehet megismerkedni. Ezáltal az olvasó gyakorlatot szerezhet abban is, hogy az uniós polgár szolgálatában hol és milyen információ-tömeg érhető el, és remélhetőleg a jövőben mindez a hasznára válik. A tananyag elsősorban leíró, de változatos elemekkel bővíti az ismereteket, számos ábra segít az összefüggések megértésében, és ahol a téma adja magát, ott a lehetőségeket kiaknázva az eredeti forrásszöveg – szerződéses rendelkezés, esetjogi részlet – az, amiből az Olvasó első kézből tájékozódhat.

Köszönettel tartozom valamennyi Hallgatónak – kiemelve Intézetünk demonstrátorát, Szabó Péter Leventét –, akik az évek során akár magyarul, akár angolul valamilyen formában európai közigazgatási témát hallgattak tőlem, és visszajelzéseikkel segítettek abban, hogy az igényeiknek leginkább megfelelő tartalom születhessen meg, továbbá azoknak a Kollégáknak, akik biztattak a tantárgy létjogosultságát illetően. Kiemelten hálás vagyok szakmai lektoraimnak, Dr. Schiffner Imolának és Dr. Siket Juditnak, hogy értékes megjegyzéseikkel segítettek abban, hogy a könyv jelenlegi állapota összeálljon.

Forgassák haszonnal!

Szeged, 2021. március 1.

Dr. Csatlós Erzsébet

Rövidítések jegyzéke

AD	tanácsosként besorolt uniós tisztviselő
AM	Agrárminisztérium
AST	asszisztensként besorolt uniós tisztviselő
AST/SC	titkárok, illetve irodai alkalmazottak
BM	Belügyminisztérium
BOIP	Benelux Szellemi Tulajdoni Hivatalhoz
CAST	szerződéses alkalmazottként dolgozó uniós tisztviselő
Cedefop	Európai Szakképzés-fejlesztési Központ
CEN	Európai Szabványügyi Bizottság
CENELEC	Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság
CEPOL	Európai Rendőrakadémia
CHAFEA	Fogyasztó, Egészségügy, Mezőgazdaság és Élelmiszerügyi Végrehajtó Ügynökség
COREPER	Állandó Képviselők Bizottsága
COSAC	Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciája
CPVO	növényfajta-oltalmi rendszert irányító ügynökség
CSTNM	családokért felelős tárca nélküli miniszter
EAHC	Egészség- és Fogyasztóügyi Végrehajtó Ügynökség
EASA	Európai Repülésbiztonsági Ügynökség
EASA	Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynöksége
ECA	Európai Számvevőszék
ECC	Európai Fogyasztói Központok
ECC-NET	Európai Fogyasztói Központok Hálózata
ECN	Európai Versenyhálózat
EDA	Európai Védelmi Ügynökség
EES	Entry/Exit System
EFK	Európai Fogyasztói Központ
EFSA	Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság
EGK	Európai Gazdasági Közösség
EGSZB	Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

EGT	Európai Gazdasági Térség
EIPA	Európai Közigazgatási Intézetet
EK	Európai Közösség
EKT	Európai Közigazgatási Tér(ség)
EKSZ	Európai Külügyi Szolgálat
EKTB	Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság
EMA	Európai Gyógyszerészeti Ügynökség
EMA	European Medicine Agency
EMMI	Emberi Erőforrások Minisztériuma
EMSA	Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szövetsége
EP	Európai Parlament
EPSO	European Personnel Selection Office
ESOs	európai szabványügyi szervezeteket
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség
ETSI	Európai Távközlési Szabványok
EU ÁK	Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete
EU	Európai Unió
EUB	Európai Unió Bírósága
EUIPO	Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala
EUISS	Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete
EUMSz	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EURATOM	Európai Atomenergia Közösség
Eurofound	Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért nevű szervet
Europol	Európai Rendőrségi Hivatal
EUSz	Az Európai Unióról szóló szerződés
FRA	az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége
Frontex	Európai Határ- és Partvédelmi Őrség
HM	Honvédelmi Minisztérium
IM	Igazságügyi Minisztérium
IMI	belső piaci információs rendszer
INTOSAI	Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete
ITM	Innovációs és Technológiai Minisztérium

IUCN	Természetvédelmi Világszövetség
KKM	Külgazdasági és Külügyminisztérium
ME	Miniszterelnökség
MKI	Miniszterelnöki Kabinetiroda
MSF	Orvosok Határok Nélkül
MTÜ (MK)	Magyar Turisztikai Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság (Miniszterelnöki Kabinetiroda)
NATO	Észak-atlanti Szerződés Szervezete
NGO	non-governmental organisation
NKFIH	Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal
OECD	Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet
OHIM	Belső Piaci Harmonizációs Hivatal
OLAF	Európai Csalászelleni Hivatal
PM	Pénzügyminisztérium
RAPEX	veszélyes termékek európai riasztási rendszere
RASFF	élelmiszer- és takarmánybiztonsági riasztási rendszer
RB	Régiók Bizottsága
ReNEUAL	uniós közigazgatási jog kutatói hálózata
Satcen	Európai Unió Műholdközpontja
SIGMA	Program a kormányzás és igazgatás fejlesztésének támogatására a közép- és kelet-európai országokban
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entries
SIS	Schengeni Információs Rendszer
SOLVIT	belső piaci problémamegoldó mechanizmus
SZTNH	Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala
VIS	Vízuminformációs Rendszer
WHO	Egészségügyi Világszervezet
WWF	Word Wildlife Fund

Bevezető tanok

I. A közigazgatás és az állam

Az Európai Unió (EU) közigazgatásának és az azt szabályozó jogi normáknak a megértéséhez szükséges, hogy elsőként azt tisztázzuk, hogy mi a közigazgatás, miként szabályozza a jog. Erre építve fogjuk megnézni, hogy az Európai Unió mint sui generis nemzetközi szervezet ezt miként tudja leképezni.

I/1. Mi a közigazgatás?

A közigazgatást sok esetben az adminisztráció elnevezéssel azonosítják: adminisztráció, a latin 'ad' 'ministrare' szóból ered, jelentése, kezelni, igazgatni. Olyan – elsősorban –szervezőtevékenységet takar, amely valamely cél elérése érdekében a személyi, szervezeti és eljárási háttér megfelelő biztosítását szolgálja. Az igazgatás ebben a tekintetben egyidős az emberiséggel: közös cél mindig volt, annak eléréséhez kapcsolódó, a feladat megvalósítása érdekében a munkafolyamat valamennyi elemét összeszervező tevékenységet végző személy vagy csoport is, csak folyamatosan változott a történelem során, hogy mi a társadalom közös célja, ki határozza ezt meg, és ki az, aki a végrehajtást, a feladatok megvalósítását végzi, továbbá, mindez milyen szabályozási környezetben történik.

1. ábra A közigazgatás tevékenységének sémája

Jelenkorban a **közigazgatás** az államszervezetben törvényi keretek között, a jog által részletesen szabályozottan, a társadalom egészét átfogó, közhatalom birtokában végzett komplex igazgatási tevékenység (jogalkotó, jogalkalmazó, döntés-előkészítő, döntéshozó, végrehajtó, ellenőrző, szervező) rendeltetése/funkciója a közcélok, a közérdek érvényesítése érdekében az állami döntések előkészítése és a végrehajtás megszervezése elkülönült szervezetrendszeren keresztül sajátos jogállású tisztviselőkkel.

Az aktuális államcélok, a társadalmi szerepvállalás mértéke, a közérdek fogalma, az azt megvalósítani hivatott intézmény- és szervezetrendszer, az alkalmazott eszközök, módszerek és eljárások számos olyan jellemzőt tartalmaznak, melyek **részben állandóak**, **részben** pedig **változóak**, erre pedig a közigazgatás reagál: változnak a feladatai és az ehhez kapcsolódó intézményrendszer, szabályozási környezet is.

Vannak olyan elemei a közigazgatásnak, amelyek állandónak tekinthetőek, és ritkán vagy nagy volumenű reform keretében módosulnak, például az, hogy Magyarországon a közigazgatás területi alapja Szent István óta a megyerendszer, de alapvető befolyásoló tényező az infrastrukturális háttér, az ország földrajzi adottságai, amelyek formálják a települések elhelyezkedését, és sok esetben a szervek illetékességi területét is (nyilván mások a közfeladatok egy hegyvidéken, mint a belvizes alföldi térségben, vagy az üdülőövezetekben). Vannak azonban olyan minőségi és mennyiségi munkamegosztást befolyásoló körülmények, amelyek az előbbinél gyakrabban formálják nemcsak a feladatokat, hanem a területi szervek szükségességét: belső rend; a gazdasági lehetőségek; nemzetközi hatások, elég csak a néhány éve megnövekedett migrációval összefüggő feladatokra gondolni, de az is hozzátesz a feladatokhoz, hogy jelenleg szárazföldi schengeni határt képez az ország egy része.

Ahhoz, hogy megértsük a közigazgatást és annak működését, szükséges, hogy röviden átlássuk a kialakulásának főbb állomásait és befolyásoló tényezőit.

I/2. A közigazgatás történetének rövid bemutatása

Az ember közösségi lény, és annak tagjaként a közösség céljainak megvalósításában is részt vesz. Ennek okán a közigazgatás kezdetleges formája az ősközösségi társadalmak korában is megjelent például abban a formában, hogy a közös célok (gyűjtögetés, vadászat, területvédelem) kapcsán voltak, akik kiemelkedtek, és irányították a többiek tevékenységét, míg voltak, akik a megvalósításból vették ki a részüket. Ahogy a társadalom tagozódása megindult, úgy különültek el, és nőtt a távolság az igazgató és az igazgatotti réteg között.

Kialakult egy struktúra, amelyben elkülönült

- a közösség nevében döntést hozók, ha úgy tetszik, bölcsek köre (gyűlés);
- a közösséget vezető, a célok megvalósítását szervezők köre (vezető);
- a legnagyobb számban azok rétege, akik a feladatok, a közös cél megvalósítását ténylegesen végzik (végrehajtók).

Ha példát szeretnénk látni, gondoljunk az ókori Egyiptomra! A fáraó a társadalom vezetője, a közös célok meghatározója egyben (építkezések, háborúk), akit legjobb esetben is a hozzá hű nemesek és az általa választott tanácsadók rétege befolyásolhat a döntésekben; a célok megvalósítását, a munkát, az építkezést, a katonáskodást pedig a társadalom alsóbb kasztjaiba tartozókkal végeztetik. A fáraó kitalálja, hogy milyen piramist szeretne, az építésze megálmodja, a rabszolgák pedig ennek irányítása mellett megépítik. A lojalitás mellett megfigyelhető volt az is, hogy voltak uralkodók, akik hangsúlyt fektettek arra, hogy a döntésekben olyanok is segítsék, akik képzettek valamilyen területen (harcászat, pénzügyek, orvoslás, építészet), sokszor ők maguk küldték tanulni őket. Ezek az uralkodó körüli tanácsadói tisztségek a mai miniszteri posztok, valamint a professzionális közigazgatási személyi állomány gyökerei. Az ókori Kínában már megfigyelhető volt a professzionális érdemek alapján való kinevezés, a Karoling Nagy Károly világi államszervezeti rendszerében pedig külföldre küldte tanulni tanácsosait, valamint Aachenben szakképzés céljából iskolát alapított elsősorban a közigazgatás és a katonaság szolgálata érdekében. Példaként említhetők Mária Terézia és II. József a közigazgatásban dolgozók szakképzése érdekében tett fejlesztései. Mindez nagy szót jelentett olyan korokban, amikor évszázadokon keresztül az egyház volt minden tudás forrása, továbbá a magasrangú pozíciók betöltésének alapja a szakmaiság helyett jobbára a hűség volt.

Az állami lét megindulásának feltétele, egy mindenki másénál erősebb hatalom kifejlődése, amely képes a belső rendet fenntartani, igazságszolgáltatás funkciót biztosítani és megvédeni az országot a külső támadásoktól. Akié a hatalom, az dönt. A társadalom zömét kitevő végrehajtói (vagy inkább a döntések elszenvedői) réteg a közös döntések meghozatalában legfeljebb erőforrásként volt jelen (katona, adóalany), ahogy a közigazgatás tekintetében is, mert a közös célok voltaképpen inkább az uralkodó céljai voltak– és azok végrehajtásának módja is –, akinek hatalma és pozíciójának stabilitása a nemesi réteg támogatásától, mintsem a társadalom sokkal nagyobb részét kitevő néptől függött. Az állam feladatai sokáig abból álltak, amit csak közhatalommal lehetett végezni: rendészet, igazságszolgáltatás, honvédelem. Ezekben a vonatkozásokban az emberek, ha az állam teljesjogú polgárai is, az államnak alá vannak vetve, amelyet pedig az uralkodó irányított. A XVII. századtól kezdve azonban a gazdasági és társadalmi élet fejlődése következtében a politikai élet is átalakult, a közigazgatásnak olyan feladatokat is vállalnia kellett, amelyekhez nem volt elég a hatalom, hanem hozzáértés, különböző szakértelem is kellett.

A változást a felvilágosodás kora hozta el, amikor elterjedtek azok az eszmék (Locke, Montesquieu), amelyek szerint a hatalom forrása a nép, a hatalom gyakorlója és a nép között pedig egy társadalmi szerződés az, ami alapján az állam működtethető. A nép megbízásából gyakorolható a hatalom, és amennyiben a nép elégedetlen, visszaveheti a megbízást. Végül az uralkodói pompa és a népet sújtó éhínség kontrasztjában kirobbant 1789-es nagy francia forradalom jelentette a mérföldkövet, amely a korábbi abszolutista uralkodók végét, és új társadalmi rend kialakulásának alapköveit rakta le. Ezáltal a közigazgatás is új alapokra helyeződött, magának a közigazgatási jog kialakulásának alapjait is erre a korra tesszük, amikoris az uralkodó önkénye helyett a jog uralma alá hajtották annak működését.

I/3. A közigazgatási jog megszületése és a jog uralma a közigazgatásban

Az erős uralkodót nem korlátozta semmi akarata megvalósításában. Ellenben, a gyenge hatalommal szemben többször is megfigyelhető volt az, hogy a nemesek különböző előjogokat tudtak kiharcolni a hatalomgyakorlásban és az emberek jogainak tiszteletben tartása érdekében. Erre ékes példaként szolgál az 1215-ös Magna Charta, vagy Magyarországon az 1222-ben kiadott Aranybulla, amely alapján a nemesség széles rétegeit vonták be a kormányzásba, és ha a király nem tartja be a megállapodást, rendelkezett arról, hogy akkor a rendek törvényesen ellenállhatnak.

Az 1848-as népek tavasza új hatalomgyakorlási struktúra elterjedéséhez vezetett: a demokratikus alapokon nyugvó rezsimek megjelenéséhez, amelyek alapja a hatalommegosztás, a hatalomkoncentráció elkerülése. A törvényhozás (közös célok), a végrehajtás (célok megvalósítói) és az igazságszolgálatás (jogsértések elbírálása) egy kézben való összpontosulását volt hivatott megakadályozni. Elszeparálni egymástól nem lehet őket, hiszen a feladataik révén kapcsolódnak. A hatalmat hordozó nép ugyanis a hatalmát az általa választott képviselőire ruházza (közvetett demokrácia), és ez a testület fogja azt gyakorolni, előre lefektetett szabályok alapján és rendszerben. Erre épült az államhatalmi ágak szétválasztása, amely az államhatalom fő funkcióinak elválasztását, különböző állami szervekre történő szétosztását, az ezek közötti kölcsönös ellenőrzést és egyensúlyban tartást jelenti.

2. ábra A hatalom fő ágai

Lefordítva ezt a jelenkori magyar viszonyokra: az általános országgyűlési választásokon a választópolgárok a hatalmat a választott képviselők kezébe helyezik; az Országgyűlés mint legfelsőbb népképviseleti szerv az, amely a társadalmi együttélés alapvető szabályait megalkotja, meghatározza a közfeladatok és közcélok zömét, azok elérési módjának fő szabályait, amikor törvényt alkot. Egy szűkebb testület, amely a szavazatok alapján a nép bizalmát leginkább élvezi, lesz az, amely végrehajtói hatalmi ágat alkotva a közigazgatás fő letéteményeseként az Országgyűlés munkáját segíti: döntéseit előkészíti, illetve végrehajtja, az általuk képviselt politikai elvek szerint, de az egyes szektorok e célt szolgáló szervezet (közigazgatás) legfőbb szerveként a politikai célok megvalósítása mellett a szakmaiság biztosításáért is felelnek. A politika és a közigazgatás tehát ilyen szempontból nem választható el: tetten érhető a szervezetben, a működésben és a személyi állományban is.

A törvényhozás szerve a jog szabályait követve jön létre, és ő maga hozza létre az állami, illetve ezek szűkebb kategóriáját, a közigazgatási szervek zömét, amelyek működésük – a társadalmi viszonyok formálása körében a közcélt megvalósító tevékenységük – során a rájuk irányadó jogszabályoknak megfelelően kötelesek eljárni, ellenkező esetben a jog szabályai szerint felelnek (joguralom vagy idegen elnevezéssel **rule of law**). A rule of law-t sok esetben azonosítják a jogállamiság kritériumaival, amelyek – a XX. századi, Velencei Bizottság szerint – az alábbiak: a jog uralma, a törvényesség biztosítása; jogbiztonság követelménye, az önkényesség tilalma, a független bírói szervekhez való fordulása joga, az emberi jogok védelme, valamint a diszkrimináció tilalma, a törvény előtti egyenlőség elve.

*Szükséges emlékezni arra, hogy az **állami szerv**, a közigazgatási szerv és a közigazgatási hatóság nem szinonim fogalmak. A legtágabb kört az állami szerv jelenti: az állam jogszabályok által meghatározott valamennyi szervének gyűjtőneve. Ezek közül csak az minősül **közigazgatási szerv**nek, amely igazgatási tevékenységet végez, vagyis előkészíti a törvényhozó szerv döntéseit és szervezi annak végrehajtását, amelynek során széleskörű feladatai vannak. Azok a közigazgatási szervek, amelyek végső soron kikényszerítik a döntéseket és egyedi ügyekben közhatalom birtokában, meghatározott feladat- és hatáskörbe tartozóan, illetékességi területükön eljárva a jogalanyra nézve magatartási szabályokat írhatnak elő, amelyeket ki is kényszeríthetnek, azok a **közigazgatási hatóság**ok.*

A közigazgatás feladatai a viszonylag állandó funkciók mellett a társadalom változó kihívásaira is reagálnak, így a gazdasági, a társadalmi és kulturális kihívások folyamatosan formálják a feladatkörét. A közigazgatást szokás úgy is nevezni, hogy az maga a cselekvő állam. A jelenkor közigazgatása már nemcsak az állami alapfunkciókat kell, hogy biztosítsa – elsősorban rendészeti-gazdasági vonalon–, hanem a jóléti társadalmi elvárásoknak is meg kell feleljen: szociális háló, kultúra, egészségügy, oktatás. Az állami szerepvállalás mértéke és a közigazgatás feladatai ezekben a kérdésekben államonként eltérő.

Humánszolgáltatások területén az államok alapvető szolgáltatásokat biztosítanak, így az egészségügyi ellátáshoz fordulás lehetőségét, de vannak államok, ahol az egészségügy például elsősorban a társadalombiztosítás révén az állami szektorhoz tartozik, míg van, ahol a magánszektor és az egyéni biztosítási rendszer dominál. Ugyanígy eltérések figyelhetőek meg az oktatás, legfőképpen a felsőoktatás területén is.

I/4. A közigazgatási jog fogalma napjaink demokratikus jogállamaiban

A **jog** olyan magatartási szabályok összessége, amelyeket állami szervek hoznak létre, emiatt a társadalom tagjai számára betartásuk kötelező, a jogkövető magatartást az állami szervek végső soron kényszerrel is biztosíthatják. Az adott államban, adott pillanatban érvényes és hatályos, vagyis alkalmazni rendelt jogi előírások összessége alkotja a jogrendszert. A jogrendszer két nagy ágra tagolódik aszerint, hogy milyen a jogalanyok – a jogok és kötelezettségek hordozóinak

– egymáshoz való viszonya. Abban az esetben, ha a jogalanyok egymással kölcsönösen egyenrangú felekként szerepelnek a jog által szabályozott társadalmi viszonyaikban, akkor magánjogról beszélünk. Abban az esetben viszont, ha a jogviszony egyik oldalán az állam vagy annak valamely szerve áll, akkor a másik oldalon szereplő jogalany felett olyan hatalommal rendelkezik, amely nyomán a jogosultságai ezzel a másik féllel szemben erősebbek, mint a vele szembeni kötelezettségei. Ez a közjog alapvető jellemzője.

Magánjogi jogág például a polgári jog. Ez szabályozza a szerződéskötés szabályait, amelynek keretén belül a felek egymás között szabadon, kölcsönösen megegyezve alakíthatják egymással szembeni jogaikat, kötelezettségeiket. Ezzel szemben például a büntetőjog esetében az előírt magatartási szabályok megszegése esetén az állam büntetőhatalmával kell számolnunk, amelyet a rendvédelmi szervek és a bíróságok érvényesítenek. Ilyen esetben a jogviszonyt nem a felek kölcsönös megegyezése alakítja a jogszabályi keretek között, hanem a jogszabályok konkrétan előírják, hogy melyik fél, milyen jogokkal és kötelezettségekkel bír annak érdekében, hogy a közérdek védelme érvényesülhessen.

A **közigazgatási jog** a legnagyobb közjogi jogág. Lefedi az élet minden területét, lévén zömmel más jogágba tartozó magatartási szabályok érvényre juttatását végzi. A közigazgatás olyan szervezetrendszer, melynek alapvető funkciója a jogalkotó által meghatározott közfeladatok közhatalommal történő végrehajtása, megvalósítása. A közhatalom azt jelenti, hogy szükség esetén a közérdeket szolgáló feladatok megvalósítása állami kényszereszközök igénybevételével is biztosítható.

3. ábra A közigazgatási jog területei

A **közigazgatási jog** szabályozásának tárgya többféle lehet.

(a) A **közigazgatási anyagi jog**i szabályok azokat a magatartási szabályokat határozzák meg, amelyekkel a közigazgatás beavatkozik a társadalmi viszonyokba: mit tehet a jogalany, mi a tevékenységeinek korlátja.

(b) A közigazgatási jog jellemzője, hogy az anyagi szabályok sokszor a jog érvényesítéséhez, kötelezettség teljesítéséhez szükséges eljárási szabályokat is tartalmazzák; azokat, amelyek leírják azt a mechanizmust, amelynek révén az anyagi jogi szabályokban foglaltak érvényesülhetnek (**eljárási jog**). A közigazgatási jog emellett azt is meghatározza, hogy a közigazgatási anyagi és eljárási jogi szabályok alkalmazását végző szervek miként épülnek fel.

(c) Az államszervezetre vonatkozó alapvető rendelkezéseket ugyan az alkotmányjog tartalmazza, a közigazgatási szervezeti jog pedig megtölti ezeket konkrét tartalommal, amikor a közigazgatási szervezetrendszert, az egyes közigazgatási szervek felépítését, működését szabályozza (**szervezeti jog**).

(d) A közigazgatási jog körébe tartozik a **személyzeti jog**, vagy szokás közszolgálati jognak is nevezni, amely a közigazgatás speciális személyi állományára irányadó jogi szabályok összessége is.

A közigazgatás alá alapvető rendeltetéséhez – előkészítő- végrehajtói tevékenység – igazodva többféle feladat tartozhat:

- politikai feladatok (központi szinten);
- a közigazgatás szervezetrendszerével összefüggően: közigazgatási szerv létrehozatala, szervezetszabályozás, szervezetrendszeren belüli irányítás-felügyeleti jog;
- végrehajtási jogszabályok alkotása rendeleti formában;
- közhatalmi tevékenység: egyedi ügyekben jogalanyok magatartását szabályozó kikényszeríthető döntések meghozatala.

A közigazgatás törvényes működését elsősorban az igazságszolgáltatás hatalmi ága biztosítja az egyénekkel szemben elkövetett jogsértések esetében, míg a jogrendszerbeli működési anomáliák orvoslására egyéb állami szervek is rendelkeznek feladat és hatáskörrel.

I/5. A közigazgatás szervezete és személyzete

Egy állam közigazgatásának térszerkezete több tényező függvénye, emiatt pedig a közigazgatás javarészt egy rendkívül **állam-specifikus**, **nemzeti kérdés**: történelmi hagyományok (megyerendszer), földrajzi adottságok, aktuális politikai irányvonalak (Magyary Program reformjai 2010 után) és társadalmi kihívások (pl. migráció, pandémia), és erre adható állami reakciók, amelyek sok esetben gazdasági teljesítőképességtől függenek.

A magyar közigazgatás csúcsszerve a Kormány, és maga a rendszer két pilléren nyugszik: a hierarchikusan felépülő, központi-területi és helyi szintig lenyúló,

fentről lefele szervezett **államigazgatáson**, és a helyi közügyekben, törvényi keretek között autonómiával rendelkező, alulról szervezett, a helyi választók érdekei által formált **önkormányzati igazgatáson**. A kettő nem egymás ellen van, hanem kiegészítik egymást. A közfeladatok ellátásban ezt a kettős pillért egészíti ki a kvázi közigazgatási szervek (közintézmények) rendszere, ahova közigazgatási szervnek nem minősülő, de az eredeti rendeltetésük mellett közfeladattal is felruházott entitások tartoznak.

Ide tartozik köztestületként a Magyar Tudományos Akadémia, de a szakmai kamarák is ezt a kört erősítik. A közalapítványok is ilyen közfeladattal bíró szervek, illetve a humán közszolgáltatás nyújtása körében az Alaptörvényben szabályozott alapjog érvényesülését (művelődéshez való jog, egészséggel összefüggő alapjogok stb.) biztosítják a közintézetek, amelyek szakmai autonómiával, de állami törvényességi felügyelet és fenntartói irányítás mellett látják el a tevékenységüket (kórházak, oktatási intézmények, könyvtárak, múzeumok).

Sok államban a közigazgatás személyi állománya speciális szabályok alá tartozik a versenyjog területén dolgozókhoz képest. A közigazgatás személyzete leképezi a végrehajtó hatalmi ág szervezeti sajátosságát: a felső szint politikai elemek által meghatározott. Az egész élén maga a Kormány áll, a szakágazatok pedig a miniszterek kezében összpontosulnak, illetve a **kormányzati igazgatási szervek** tisztségviselőinek munkájára. Az erős, de az indokoltnál nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam azonban olyan **közszolgálat**ra alapozható, amely élvezi a társadalom közmegbecsülését, hatékony és költségtakarékos, demokratikus, pártsemleges, törvényesen működik, tagjai korszerű szakmai ismeretekkel rendelkeznek, Magyarország érdekeit és a közjót pártatlanul és hazaszeretettel szolgálják. Emiatt a közigazgatás személyi állománya Magyarország esetében a versenyszférától elkülönült munkavállalói rétegre épül, amely zömmel a kormányzati igazgatás tisztségviselőiből és a közszolgálati tisztviselőkből áll.

II. A nemzetközi szervezetek és a közigazgatás

A lecke célja, hogy a nemzetközi szervezetek témakörében elhelyezzük az Európai Uniót (EU), és olyan mélységben ismerjük meg ennek világát, amely a későbbi leckék tartalmának megértését lehetővé teszik.

II/1. A nemzetközi szervezetek születése

Számos olyan tényező van a világban, amely az állam belső működésére akkor is hatással van, ha az állam annak csak elszenvedője és nem aktív alakítója, és a probléma orvoslásához, vagy az előnyök eléréséhez az államok egymással együtt kell, hogy működjenek.

Ilyenek tipikusan a környezetvédelmi kérdések, hiszen semelyik elem szennyeződése nem áll meg az államhatáron, a világ egy részén kirobbant háborús helyzet indukálta migrációs, gazdasági, kereskedelmi problémák, maga a klímaváltozás is, amely sokrétű problémakezelést igényel.

A közös célért való együttműködés más népekkel, közösségekkel szintén a kezdetektől jelen van, az intézményesült forma viszont a XX. század terméke. A nemzetközi szervezetek a véleménycsere olyan strukturált csatornái, ahol a résztvevők formális megegyezés alapján működnek együtt, és ennek segítése céljából sokszor közös szerveket (előkészítő-szervező munkát végző titkárság, formalizált gyűlés, esetleg bíráskodó szerv) is létrehoznak, azért, hogy egy mindenkit érintő kérdésben a közös célokat és az ahhoz vezető utat meghatározzák. Ennek manifesztációjaként jönnek létre sok esetben az egyezmények, szerződések, amelyekhez csatlakozhatnak az abban foglaltakat magukra nézve vállaló államok.

Katonai szövetségek, kereskedelmi együttműködések mindig is jelen voltak a történelem során majd az 1815-ös bécsi kongresszus alkalmával irányozták elő a több államon áthaladó folyók ügyében való együttműködés szervezettebb formáját. Ennek eredményeként jött létre az Elbára (1821), a Douro (1835) és a Po folyóra (1849), valamint a krími háborút követően Dunára vonatkozóan két bizottság 1856-ban, amelyeket 1948-ban felállított jelenleg is budapesti székhellyel működő Duna Bizottság váltott fel). Ebben a korban jelentek meg először azok a határon átnyúló kérdések kifejezetten technikai, illetve operatív jellegű megoldására fókuszáló együttműködések,

***igazgatási uniók**, mint a Nemzetközi Telegráf Unió 1865-ben – amely az ENSZ szakosított szervezeteként működő Nemzetközi Távközlési Szövetség jogelődje –, majd 1874-ben az Egyetemes Postaegyesület (jelenleg szintén szakosított ENSZ szervezet), illetve egészségügyi téren az 1907-ben alapított Nemzetközi Közegészségügyi Hivatal, amely 1946-ban megszűnt, majd a járványügyi részlegét az Egészségügyi Világszervezet (World Health Organization – WHO) inkorporálta. Valamennyi ilyen együttműködés egyezmény alapján működött, amely tartós jellegű kapcsolattartásra rendezkedett be. Ennek céljából állandóan működő közös irodát tartottak fent, amelyek főként az információáramoltatást végezték a tagok között. Voltak azonban kivételek is: a Nemzetközi Vasúti Közlekedési Unió irodáját a tagok közötti vitás kérdések rendezésére is felhatalmazták. Emellett voltak magánkezdeményezésből kinőtt nemzetközi együttműködések is, mint a Henry Dunant nevéhez köthető Nemzetközi Vöröskereszt (1863).*

Az I. világháborút követően létrejött Nemzetek Szövetsége volt az első univerzális hatáskörű, a többi nemzetközi együttműködési forma fölé magasodó államok közötti együttműködés szervezeti keretek között, de annak ellenére, hogy a tőle való függetlenségüket a már működő együttműködési formák megtartották, az igazgatási unió elnevezés kikopott a gyakorlatból. Később a Nemzetek Szövetségét 1945-ben felváltó Egyesült Nemzetek Szövetsége (ENSZ) létrejöttével számos egykori igazgatási unió szakosított szervezetként folytatta működését. A nemzetközi szervezetek világát elkezdték uralni az államközi szervezetek, amelyek esetében az operatív problémamegoldás-keresést a politikai kérdések árnyalják. Mindemellett megmaradtak a magánkezdeményezéseken alapuló nemzetközi együttműködések is.

II/2. A nemzetközi szervezetek fajtái és közigazgatásuk

Nincs univerzálisan elfogadott definíció a nemzetközi szervezetekre nézve. Ugyanakkor abban egyezik a jogirodalom, hogy alapvetően két típusuk van napjainkban attól függően, hogy tagjaik: államok vagy egyéb jogalanyok (is).

A **kormányközi szervezetek** azok, amelyeket sokszor a nemzetközi szervezetek elnevezéssel illetnek. Főszabály itt sincs, pusztán alapvető jellemzők azok, amelyeket számba vehetünk:

- ❒ államok hozzák létre és teljes jogú tagjaivá is államok válhatnak;

- ❒ államközi egyezménnyel létesítik őket legtöbb esetben, amennyiben formalizálják a működést, és ezáltal az államok közötti kapcsolatot uraló nemzetközi közjogi szabályok adják a létrehozatal és működés alapját;
- ❒ a tagok megállapodásai szerveket hozhatnak létre, amelyek a létrehozatali szabályok alapján működnek és annyiban független a működésük a tagoktól, amennyire a létrehozó szabályokban a tagok azt megengedik. Az azonban, hogy az állandó intézményi struktúra milyen komplexitású, szervezete válogatja;
- ❒ jogalanyisággal bírnak (azaz jogok és kötelezettségek hordozói), és emellett egyes esetben előfordulhat, hogy jogi személyiséggel is (vagyis: magatartásukkal jogokat és kötelezettségeket szerezhetnek), amennyiben a létrehozó tagjai felhatalmazzák ezzel a jogkörrel.

Látható, hogy gyakorlatilag az állami akarat függvénye a nemzetközi szervezet léte, és működésének valamennyi szegmense. Ez arra vezethető vissza, hogy az állam szervei azok, amelyek a hatalomgyakorlásban részt vesznek. Mindig az alkotmányos szabályok határozzák meg, hogy a hatalom melyik szegmensét melyik állami szerv gyakorolja. A nemzetközi kapcsolatok alakítása elsősorban a **Kormány** kezében van (innen az elnevezés is: kormányközi szervezetek), az állam nevében kötelezettséget vállalni a Kormány, illetve a jogszabályokban meghatározott, az állam erre felruházott képviselői jogosultak. Amikor nemzetközi együttműködésben az állam nevében részt vesz annak szerve, kötelezettséget vállal, akkor jól meg kell gondolni, hogy a létrehozott nemzetek feletti közös szervet milyen jogokkal ruházzák fel, vagyis az államok minek a tekintetében engedik ki a kezükből a gyeplőt. A nemzetközi szervezet szervei is fogadnak el ugyanis döntéseket, politikai deklarációkat, ezek azonban tipikus esetben **soft law**-t képviselő jogi normák, amelyek fontos forrásai a nemzetközi jognak, de kifejezett jogi kötelezettséget az államok részére főszabály szerint nem keletkeztetnek (innen az elnevezés: puha jog).

Tipikus kormányközi nemzetközi szervezet az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), az Észak-atlanti Szerződés Szervezete (North Atlantic Treaty Organisation – NATO, vagy az Európa Tanács. Vannak olyan nemzetközi szervezetek, amelyek nem állam tagokat is maguk közé fogadnak, sok esetben megfigyelő státuszban, nem teljes jogú együttműködő partnerként: erre példa az Arktisz Tanács. Vannak, amelyek viszont nem tesznek különbséget a tagok között, mint a Természetvédelmi Világszövetség (International Union for Conservation of Nature – IUCN).

Abban az esetben, ha állami szereplő nincs a nemzetközi szervezet tagjai között, akkor nem **kormányközi szervezetek**ről beszélünk, amelyet a magyar terminológiában is NGO-ként (non-governmental organisation) ismerünk. Ezeket zömmel civil szervezetek hozzák létre, és maguk is ezt a kört erősítik.

Ilyen a Greenpeace, a WWF (Word Wildlife Fund), az Amnesty International vagy az Orvosok Határok Nélkül (Médecins Sans Frontières – MSF).

Ezek – állami szereplők hiányában – államot kötő rendelkezéseket nem alkotnak, ellenben szakmai alapon szerveződő és szakmai elveknek megfelelő állásfoglalásaik fontos információbázisok lehetnek. Kötelezettséget az államokra nézve azonban nem jelentenek, azokban foglaltakat kikényszeríteni nem lehet. Ezért is nevezzük őket **soft law** (puha jog).

Ahogy láthattuk, a nemzetközi szervezetek két alaptípusa a történelem során egymással párhuzamosan fejlődött. A jelentőségük eltérő, pontosabban a közös célok elérésében, a problémák kezelésében azonban eltérő fegyverekkel bírnak. Ez elsősorban a résztvevő tagoktól függ. Az államok képviselőit tömörítő szervezetek tudnak államok számára kötelezettséget keletkeztetni, az általuk végzett probléma-megoldást viszont minden esetben befolyásolja a politikai érdek. Ez sok esetben nyilvánul meg például a **környezetvédelem versus gazdasági hasznok** mérlegre tételekor, és ez csak egy példa a sok közül. Az NGO-kat ezzel szemben elsősorban a **szakmaiság** mozgatja. Ellenben ők államokra kötelezettséget nem tudnak keletkeztetni, szerepük inkább a nyomásgyakorlásban, a társadalom informálásában érhető tetten erősen.

II/3. A nemzetközi szervezetek és a közigazgatás

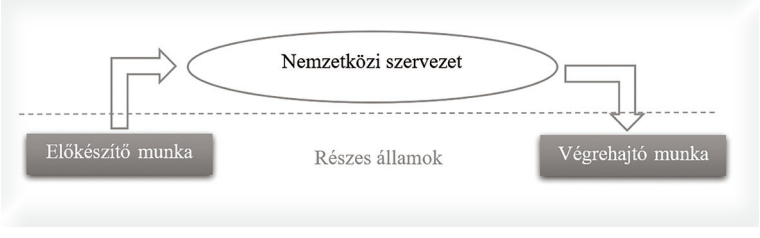
A nemzetközi szervezetek kapcsán a közigazgatás kérdéseit kétféle irányból lehet megközelíteni: egyrészt a működésük-működtetésük kapcsán, hiszen az előkészítő-végrehajtói tevékenység itt is megfigyelhető; másrészt abban, hogy vajon van-e olyan közös, határon átnyúló közigazgatási probléma, amit államon belül szabályozással nem lehet megoldani, emiatt szükségképpeni együttműködésre van szükség a többi állammal.

II/3.1. A nemzetközi szervezetek közigazgatása

Ha a nemzetközi szervezetek esetében szeretnénk értelmezni az államok esetében megismert közigazgatás fogalmat, akkor nem járunk sikerrel. A nemzetközi szervezet nem bír azokkal az ismérvekkel, mint az állam, ráadásul teljes mértékben a létrehozó aktorok döntésétől függ, hogy hoznak-e létre döntéselőkészítő apparátust, illetőleg a végrehajtás érdekében miként menedzselik. A legtöbb esetben, a klasszikus nemzetközi együttműködés arra épül, hogy a nemzetközi szervezet a **döntéshozatal közös fóruma**, amelyet a tagállamok megfelelő központi közigazgatási szervei készítenek elő a nemzeti álláspont kialakításával (minisztériumi szint), az államok képviselői megvitatják, közösen megfogalmaznak egy döntést, majd minden résztvevő a saját nemzeti alkotmányos berendezkedésének megfelelően inkorporálja a saját nemzeti jogrendszerébe. (Magyarországon jellemzően az Országgyűlés szavaz róla).

Magyarországon a nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról a 2005. évi L. törvény rendelkezik.

A nemzeti végrehajtói apparátus gondoskodik az érvényesítéséről, mintha csak egy eredetileg is nemzeti szinten született jogszabályról lenne szó. A nemzetközi síkra tehát csak a közös cél megfogalmazása kerül ki (kvázi a törvényhozás elemeként), és az ezzel összefüggő előkészítés-végrehajtás teljes egészében nemzeti hatáskörben marad. Ez kisarkított példa, hiszen amennyiben a nemzetközi szervezetnek saját szervezeti apparátusa van, a közös döntéshozatal technikai előkészítésében, az ülések megszervezésében, a végrehajtás lekövetésében, esetleges elszámoltatásban jelentős szerepet játszhat. A nemzetközi szervezetnek ugyanis lehet **belső igazgatási rendszere**, amely a szervezet mindennapi működését szervezi, ahogyan egy nemzeti szinten egy-egy közigazgatási szervnek is van saját szervezeti és működési szabályozása.



4. ábra A nemzetközi szervezetek közigazgatása – sematikus ábra

A kérdés a kifelé, tehát a jogalanyok irányába történő végrehajtói tevékenység, az egyedi ügyekben való hatósági jogalkalmazás. Ez szinte kivétel nélkül a részes

állam közigazgatási apparátusának a feladata abban a rendszerben, amely egyébként is rendelkezésére áll. A nemzetközi szervezetek végrehajtói apparátusa tehát nagyrészt az államok végrehajtói apparátusával esik egybe. Jogsértések esetén is leginkább a részes állam igazságszolgáltatási rendszere áll helyt, nagyon ritka, hogy egyéni ügyekben nemzetközi bírói fórumot hozzanak létre.

Ritka ugyan, de ilyen az Emberi Jogok Európai Bírósága (Strasbourg), amely az egyén jogsérelmét hivatott megállapítani, ha vele szemben az állam az Emberi Jogok Európai Egyezményének rendelkezéseit nem tartja tiszteletben. Ha állam az állammal szemben sért vállalt nemzetközi kötelezettséget, akkor pedig a Nemzetközi Bíróság (Hága) említhető példának, de közös az ilyen nemzetközi fórumokban, hogy kizárólag akkor van joghatóságuk – akkor járhatnak el –, ha az állam erre nézve is kötelezettséget vállalt.

II/3.2. Nemzetközi szervezetek hatása a nemzeti közigazgatásra

A másik kérdés, hogy az állam közigazgatására (anyagi jogi szabályokra, szervezetésre, eljárására, személyzetére) nézve vajon vannak-e nemzetközi kötelezettségek. Tekintettel arra, hogy minden nemzetközi kötelezettség végső soron a közigazgatásnak ad feladatot, ezért a válasz egyértelműen igen. A nemzetközi szervezeti tagságból azonban annyi kötelezettség háramlik a klasszikus nemzetközi együttműködési szabályok alapján az államra, amennyit az vállal, hiszen a nemzetközi szerződések, egyezmények (dualista jogrendszerű államokban, ahova Magyarország is alapvetően tartozik) csak külön procedúra útján lesznek a nemzeti jogrendszer részei, a szervezet egyes szervei által elfogadott döntések pedig – erre való felhatalmazás hiányában – nem jelentenek automatikus kötelezettséget.

A kérdés a továbbiakban az, hogy vannak-e olyan nemzetközi jogforrások, amelyek az államok közigazgatására nézve – az anyagi jog szabályain túl – kifejezetten közigazgatási jogi kötelezettséget jelenthetnek.

A **legáltalánosabb értelemben** szinte minden nemzetközi kötelezettségvállalás végső soron a közigazgatásnak (is) állapít meg feladatot. Elég csak a demokratikus jogállami működésre épülő szervezeti tagságokra gondolni, amikor maga a szervezetet létrehozó nemzetközi egyezmény fogalmaz meg erre vonatkozó kívánalmakat (EU, Európa Tanács), vagy az emberi jogokat deklaráló egyezmények, amelyek többek között a tisztességes eljáráson keresztül kötelezettséget keletkeztetnek a közigazgatás eljárásainak milyenségére is.

Másodsorban vannak kifejezetten olyan egyezmények, amelyek az államok közötti egyes közigazgatási eljárási kérdések egyszerűsítését, a folyamat gördülékenyebbé tételét célozzák. Ebben az Európa Tanács élen járt, annak ellenére, hogy sok ilyen tárgyú egyezménye nem vált általánosan alkalmazott jogi eszközzé, például jogsegélyi ügyekben (1977), közigazgatási hatóságok dokumentumainak külföldi kézbesítése (1977), információ és bizonyítási eszközök külföldről való beszerzése közigazgatási hatósági ügyekben (1978). Sok esetben láthatunk azonban a nemzetközi szervezetek részéről, azok szervei által elfogadott olyan deklarációkat, ajánlásokat, határozatokat, amelyek egy-egy jogintézményt értelmeznek, és ezzel összefüggésben fogalmaznak meg elvárásokat (Európa Tanács ajánlásai, ill. azok évtizedes vívmányait összegyűjtő 2007-es ajánlás a jó közigazgatásról). Ezek fontos jogforrások többek között például egy egyezményben foglalt kötelezettség értelmezéséhez, viszont de iure kötőerejük nincsen (más kérdés, hogy hivatkozási alapként előkerülhetnek akár nemzeti jogszabályok preambulumában is).

II.3.3. Szupranacionális nemzetközi szervezetek

Alapvetően a szó etimológiai értelmében minden nemzetközi szervezet államok feletti, jogi értelemben azonban csak az olyan nemzetközi szervezeteket nevezzük szupranacionálisnak, amelyek a tagjai által felhatalmazással – egyfajta szuverenitás-transzfer útján – rendelkeznek ahhoz, hogy meghatározott feladat- és hatáskörben a tagoktól valamelyes függetlenítsék magukat, jogi személyiséggel is felruházottan. Ez tipikusan a döntéshozatali mechanizmus azon elemében érhető tetten, hogy az egyhangú döntéshozatal helyett többségi szavazattal fogadható el olyan döntés, amely a tagot automatikusan kötelezi (vagyis akkor is, ha ellene szavazott). Ilyen nemzetközi szervezet az Európai Unió is, amely a tagok által kötött nemzetközi szerződésben meghatározott területeken, a szerződések által létrehozott szervezet által olyan jogot tud alkotni, amely a tagállamokat külön, a nemzetközi szerződésekre jellemző elfogadási procedúra anélkül is képes kötelezni. Ebben a kérdésben érdemes megnézni az Alaptörvényünk E) cikkét, hogy mire hatalmazza fel az EU-t.

📖 Alaptörvény

E) cikk

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Ezt összevetve azzal, hogy miként rendelkezik egyébként a nemzetközi kötelezettségvállalásról, tisztán látszanak az alapvető különbségek:

📖 Alaptörvény

Q) cikk

(2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.

(3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

II.3.4. Az EU mint szupranacionális nemzetközi szervezet

5. ábra Az EU 27 tagállama 2021-ben
Forrás: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hu (2021.03.01.)

Az Európai Unió nemzetközi szervezetnek tekinthető, mert:

- ✓ nemzetközi szerződések (alapító szerződések) hozták létre és jelentik a működése alapjait (jelenleg hatályos szerződések);
- ✓ államok a tagjai (a Brexit után 27);
- ✓ állandó szervezete van, 7 fő intézmény alkotja a keretrendszert, de ennél sokkal nagyobb szervezeti háttér biztosítja a működését;
- ✓ jogi személyiséggel bír.

A jogalkotónak is nevezett triászt 3 intézmény jelenti: a Tanács, az Európai Parlament és a Bizottság.

*1. Az **Európai Unió Tanácsa** („a Tanács") egyike az Európai Unió legfőbb döntéshozó szerveinek. Ülésein a tagállamok miniszterei vesznek részt, és ez az az intézmény, ahol a tagállamok fogadnak el uniós jogot, és szakpolitikai egyeztetést folytatnak. A Tanács székhelye Brüsszelben található, de*

néhány ülését Luxembourgban tartja. A Tanács üléseire 10 különböző formációban kerülhet sor, amelyeken az uniós tagállamok illetékes miniszterei vesznek részt: Általános Ügyek Tanácsa; Külügyi; Gazdasági és Pénzügyi; Igazságügyi és Belügyi; Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi; Versenyügyi; Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi; Mezőgazdasági és Halászati; Környezetvédelmi; Oktatási, Ifjúságpolitikai és Kulturális Tanács. Az Általános Ügyek Tanácsa a Bizottság segítségével koordinálja a különböző tanácsi formációk munkáját. A döntések előkészítését az EU-tagállamok Állandó Képviselőinek Bizottsága (COREPER) végzi, a nemzeti kormánytisztviselők munkacsoportjainak segítségével. A Tanács az Európai Parlamenttel együtt jogalkotói és költségvetési hatóságként működik. A Tanács továbbá a közös kül- és biztonságpolitikára (KKBP), valamint a gazdaságpolitikák koordinálására (kormányközi megközelítés) vonatkozó döntéshozatalt irányító intézmény, egyszersmind a végrehajtó hatalom egyik letéteményese, amelyet általában a Bizottságra ruház át. A legtöbb esetben a Tanács a Bizottság javaslatain alapuló döntéseit az Európai Parlamenttel közösen, a rendes jogalkotási eljárás során hozza meg. A témától függően a Tanács döntéseit egyszerű többséggel, minősített többséggel (a tagállamok eltérő szavazati súllyal bírnak) vagy egyhangúlag hozza meg, bár a minősített többségi döntést szélesebb körben használják (mezőgazdaság, egységes piac, környezetvédelem, közlekedés, foglalkoztatás, egészségügy stb.).

*2. Az **Európai Parlament** (EP) az egyetlen közvetlenül választott európai uniós intézmény, és a világ egyik legnagyobb demokratikus képviselő testülete. 705 tagja az EU 500 millió polgárát képviseli. Tagjait európai parlamenti képviselőknek nevezik, és 27 tagállam szavazói ötévenként választják meg őket. A képviselők képviselőcsoportba tömörülnek, illetve vannak független képviselők, akik egyik képviselőcsoportnak sem tagjai.*
Az európai parlamenti képviselők számát az EP javaslata alapján egyhangúlag elfogadott európai tanácsi határozatban állapítják meg. Egyetlen tagállam sem rendelkezik 6-nál kevesebb vagy 96-nál több parlamenti képviselővel. Ausztria: 18, Belgium: 21, Bulgária: 17, Horvátország: 11, Ciprus: 6, Csehország: 21, Dánia: 13, Észtország: 6, Finnország: 13, Franciaország: 74, (az Egyesült Királyság 73 képviselőt választhatott) Németország: 96, Görögország: 21, Magyarország: 21, Írország: 11, Olaszország: 73, Lettország: 8, Litvánia: 11, Luxemburg: 6, Málta: 6, Hollandia: 26, Lengyelország: 51, Portugália: 21, Románia: 32, Szlovákia: 13, Szlovénia: 8, Spanyolország: 54, Svédország: 20,., amelyből 27-et újraosztottak: Franciaország (+5), Spanyolország (+5), Olaszország (+3), Hollandia (+3), Írország (+2), Svédor-

ság (+1), Ausztria (+1), Dánia (+1), Finnország (+1), Szlovákia (+1), Horvátország (+1), Észtország (+1), Lengyelország (+1) és Románia (+1). Az EP főbb feladatkörei a következők:

- *jogalkotási jogkör: az EP jelenleg társjogalkotó. Legtöbb jogi aktus esetében a Tanáccsal megosztott jogalkotói jogkörrel rendelkezik a rendes jogalkotási eljárás keretében.*
- *költségvetési jogkör: az EP a Tanáccsal megosztott költségvetési jogkörrel rendelkezik az éves költségvetés megszavazása, annak – a Parlament elnöke aláírásával történő – végrehajthatóvá tétele és a végrehajtása nyomon követése tekintetében.*
- *felügyeleti és ellenőrző jogkörök az uniós intézmények – különösen a Bizottság – felett. Az EP a biztosok jelölését jóváhagyhatja vagy jóváhagyását meg is tagadhatja, továbbá joga van a Bizottságot testületileg feloszlatni bizalmatlansági indítvány benyújtásával. Ezen túlmenően ellenőrzési jogkörrel rendelkezik az uniós tevékenységek felett a Bizottságnak és a Tanácsnak intézett írásbeli és szóbeli kérdések révén. Ideiglenes (ad hoc) bizottságokat és vizsgálóbizottságokat hoz létre, amelyek hatásköre nem feltétlenül korlátozódik az uniós intézmények tevékenységeire, hanem az uniós országok uniós politikák végrehajtásával kapcsolatos fellépéseire is kiterjedhet.*
- *számos nemzetközi megállapodás jóváhagyása az európai parlamenti képviselők felhatalmazása az EU által tárgyalt – nemzetközi kereskedelmi megállapodásokhoz hasonlóan; a Szerződés módosítására irányuló javaslathoz való jog biztosítása az EP számára;*
- *tájékoztatáshoz való jogok: az Európai Tanács, a Tanács soros elnöksége és az EU külső tevékenységeivel kapcsolatosan;*
- *az EP ellenőrzési jogkörének bővítése az Európai Bizottság elnökének megválasztásával, valamint az európai bizottsági tagok szavazással történő jóváhagyásával.*

*3. A **Bizottság** az EU általános érdekeit képviselve, a nemzeti kormányoktól teljesen függetlenül jár el, és az Európai Parlamentnek tartozik beszámolással. Az elnök személyére az Európai Tanács (minősített többséggel) tesz javaslatot az Európai Parlament felé. A jelölt kiválasztása során figyelembe kell venni az EP-választások eredményeit. Az EP tagjai többségével választja meg a javasolt jelöltet. Ha nem sikerül többséget elérni, az Európai Tanácsnak egy hónapon belül új jelöltet kell javasolnia. Kezdeményezési jogkörében jogalkotást kezdeményezhet számos szakpolitikai területen. A bel- és igazságügy területén e kezdeményezési jogot megosztja az uniós országokkal. Az Európai Parlamenthez és a Tanácshoz hasonlóan az uniós polgárok is fordulhatnak a*

Bizottsághoz az európai polgári kezdeményezés keretében, hogy a Bizottság jogalkotási javaslatot terjesszen elő. A Bizottság elfogadhat nem jogalkotási aktusokat, különösen felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusokat, továbbá fontos hatásköre az uniós vállalkozások közötti tisztességes versenyfeltételek biztosítása. A Bizottság felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja az Unió költségvetését, és igazgatja a finanszírozási programokat. Ezenfelül a Szerződésben meghatározott feltételek szerint koordinációs, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el. A közös kül- és biztonságpolitika körébe nem tartozó területeken – például a kereskedelempolitikában és a humanitárius segítségnyújtásban – képviseli az EU-t a világban. A Bizottság főigazgatóságokból (szervezeti egységekből) és szolgálatokból áll, amelyek többségükben Brüsszelben és Luxembourgban találhatók.

*4. Az **Európai Unió Bírósága** (EUB) két igazságszolgáltatási fórumból áll.*
***A Bíróság**ot 27 bíró (valamennyi uniós országból egy) és 11 főtanácsnok alkotja, akik véleményt készítenek a Bíróság elé terjesztett ügyekről. Célja, hogy biztosítsa az uniós jog egységes értelmezését, valamint a jog uniós országok és intézmények általi betartását. A Bíróság tagjait 6 évre nevezik ki az uniós országok közös megegyezésével. Előzetes döntéseket hoz, és tárgyalja az uniós tagállamok által uniós intézmények ellen indított egyes kereseteket, valamint elbírálja a Törvényszék határozataival szembeni jogorvoslati kérelmeket. Jelenleg döntési jogköre van a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése körébe tartozó ügyekben is, továbbá határoz a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés tárgyában, valamint az Alapjogi Chartával összefüggő ügyekben.*
***A Törvényszék** tárgyalja a polgárok – és bizonyos esetekben az uniós országok – által az uniós intézményekkel szemben indított kereseteket. Továbbá döntéseket hoz az EU és köztisztviselői közötti közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatos ügyekben.*

*5. A luxembourgi székhelyű **Számvevőszéket**, az EU független, külső auditálásért és az esetleges pénzügyi szabálytalanságok feltárásáért felelős szervét 1975-ben hozták létre. Minden tagállamból egy-egy tagja van, akiket hatéves (megújítható) időtartamra neveznek ki. A Számvevőszék elnökét a tagok maguk közül választják meg hároméves (megújítható) időtartamra. A tagok feladataik ellátása során teljes mértékben függetlenek, és az EU általános érdekében járnak el.*

*6. Az **Európai Központi Bank** az euróövezet központi bankja és az EU intézménye, amelynek székhelye a németországi Frankfurt am Mainban található. Az euróövezet nemzeti központi bankjaival együtt alkotja az eu-*

rórendszert, amely az euróövezet monetáris politikáját irányítja. Elsődleges célja az árstabilitás fenntartása, azaz az euró értékének megőrzése. Az EKB emellett a nemzeti felügyeleti hatóságokkal együttműködésben az euróövezeten és az egységes felügyeleti mechanizmus további részt vevő országain belüli bankfelügyeletért is felel.

*7. Az **Európai Tanács** határozza meg az EU általános politikai irányvonalát és prioritásait. Nem tartozik az uniós jogalkotási intézmények közé, így nem vitat meg és nem fogad el jogi aktusokat a közös kül- és biztonságpolitika stratégiai célkitűzésein és annak irányvonalain kívül. Az Európai Tanács az EU politikai menetrendjét határozza meg oly módon, hogy ülésein „következtetéseket" fogad el, amelyekben kijelöli a fontos témákat és a meghozandó intézkedéseket. Tagjai a 27 uniós tagállam állam-, illetve kormányfői, az Európai Tanács elnöke és az Európai Bizottság elnöke. Az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője szintén részt vesz az Európai Tanács ülésein, amennyiben külügyi témák kerülnek napirendre. A legtöbb határozatát konszenzussal hozza, az uniós szerződésekben meghatározott bizonyos esetekben azonban egyhangúlag vagy minősített többséggel dönt. Ilyenkor az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke nem vesz részt a szavazásban.*
A fő intézmények mellett két tanácsadószerv is segíti az EU munkáját:

*(a) Az **Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** (EGSZB) az EU konzultációs testülete, melyet 1957-ben hoztak létre az uniós országok különböző gazdasági és szociális csoportjai érdekeinek képviseletére. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapján az EGSZB-nek legfeljebb 350 tagja van. Uniós tagállamonként 5–24 tagja van. A tagok három csoportra oszthatók, és a következők érdekeit képviselik: 1. munkáltatók, 2. munkavállalók és 3. a tevékenység adott típusai (mint például a mezőgazdasági termelők, kisvállalkozások, foglalkozások, fogyasztók, szövetkezetek, családok, környezetvédelmi csoportok). Az EGSZB tagjainak megbízatása öt évre szól (és meghosszabbítható). Az EGSZB-vel konzultál az Európai Parlament, a Tanács, valamint a Bizottság az uniós szerződések által meghatározott esetekben. Ezenkívül saját kezdeményezésből is kiadhat véleményeket.*

*(b) **Régiók Bizottságát** (RB) a Maastrichti Szerződés hozta létre. A Bizottságnak, a Tanácsnak és a Parlamentnek konzultálnia kell bizonyos, helyi vagy regionális érdekeket érintő kérdésekben Ezek a témák a következőket foglalják magukban: gazdasági és társadalmi kohézió, foglalkoztatás, szociálpolitika, energia és távközlés, szakképzés, valamint – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta – az olyan problémák, mint az éghajlatváltozás és a polgári védelem. Az RB saját kezdeményezésre*

is megfogalmazhat véleményt. Tagjainak maximális száma 350, és az EU Tanácsa nevezi ki a tagjait, ötéves időtartamra. Joga van arra is, hogy jogi lépéseket tegyen az Európai Unió Bírósága előtt, két esetben: hogy megvédje saját intézményi jogait; hogy kérje – olyan témákban, amelyekben a véleményét ki kell kérni – egy új uniós jogszabály megsemmisítését, amely véleménye szerint megsérti a szubszidiaritás elvét.

*Az **Európai Beruházási Bank** (EBB) 1958-ban jött létre, Luxemburgban van a székhelye, és uniós célok megvalósítását szolgáló projekteket finanszíroz az EU határain belül és kívül egyaránt. Az uniós országok közös tulajdona, az összes uniós ország a részvényese. Célja, hogy: javítsa Európa foglalkoztatási és növekedési potenciálját; támogassa az éghajlatváltozás megfékezésére irányuló erőfeszítéseket; elősegítse az uniós szakpolitikai törekvések érvényre juttatását az EU határain kívül.*

Az 1957-es Római Szerződések óta az európai integráció fő célja az európai népek közötti szorosabb együttműködés, azonban a szervezet működése-működtetése folyamatosan a kormányközi és a közösségi (szupranacionális) típusú kapcsolat dinamikáján és folyamatos újragondolásán alapult.

Jelenleg az Európai Unió a tagállamok egyedi együttműködése, a közösséget képező nemzetközi szervezet annyi saját hatalommal rendelkezik, amennyiről a tagállamok, saját akaratukból, a közös célok hatékonyabb elérése érdekében lemondanak. Míg a tagállamok az állampolgáraiktól, a népszuverenitásból merítik állami főhatalmuk alapjait (demokráciákban ezt szabad választások rendszeres sorozatán át teszik), addig az EU saját tagállamaitól nyeri el a hatalmát. Ennek eredménye az a sajátos egyensúly, amely kialakult a döntéshozatalban a kormányközi és a nemzetek feletti (szupranacionális) intézmények és eljárások között.

A szupranacionális karaktert erősitik a Lisszaboni Szerződésben bevezetett módosítások:

- jogi személyiséggel bír, ennek keretén belül
  - nemzetközi szerződéskötési joga van, kötelezettséget vállalhat, jogot követelhet;
  - diplomáciai kapcsolatot létesíthet;
- politikai vezetőt kapott: az Európai Tanács formális intézménnyé vált és 2,5 évre választott elnököt kapott;
- a rendes döntéshozatali eljárás főszabállyá emelése, amely a minősített döntéshozatalra épül; mintegy 85 politika esetén biztosít követlen hatállyal bíró jogi aktus elfogadására lehetőséget.

Ugyanakkor a kormányközi együttműködés elemei továbbra is megtalálhatóak az EU működésében, a közös kül-és biztonságpolitika a legnyilvánvalóbb

példája ennek. Az uniós kül- és biztonságpolitikai döntések túlnyomó többségét az összes uniós tagállam egyetértésével kell elfogadni.

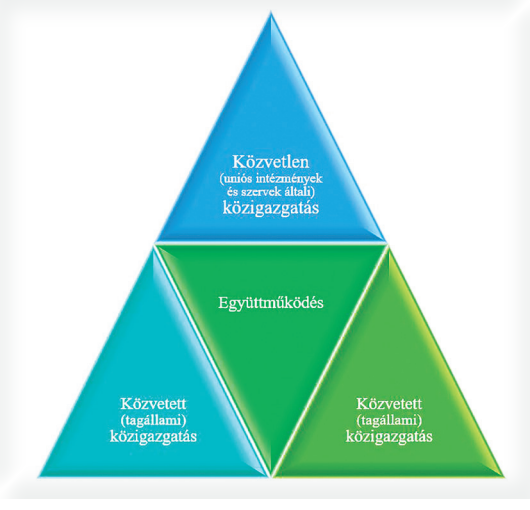
AZ EU KÖZIGAZGATÁSI STRUKTÚRÁJA

III. Az Európai Unió története közigazgatási aspektusból

III/1. Az európai közigazgatás szintjei

Az Európai Unió közigazgatási struktúrájával nem foglalkoznak az azt létrehozó nemzetközi szerződések. Alapvetően ez arra vezethető vissza, hogy a közösségi jog végrehajtása – nemzetközi szervezet lévén – a tagállamok felelőssége, és az állam felel végső soron azért, hogy miként tesznek eleget a közös szabályoknak, miként hajtják azokat végre. Ezt a nemzetek feletti szinten pedig ellenőrzik, a nem megfelelő végrehajtást szankcionálják. Az, hogy a közigazgatás valamely szegmensére – vagyis a végrehajtás milyenségére – született-e valamilyen közös szabály vagy sem, elsősorban az adott szakpolitika kapcsán a közösségi hatáskörök függvénye, így az európai közigazgatás és az európai közigazgatási jog is egy folyamatos, szerves fejlődés eredményeként alakult az integráció mélyülésével és fejlődésével együtt. Olyan egységes normaanyag, mint ami a tagállamok esetében a közigazgatási jogra jellemző, ezért még az EU-ra nézve – mint nemzetközi szervezet és a tagállamok egysége – nem alakult ki. Emiatt az **európai közigazgatási tér** fogalma az, amely leginkább leírja az Európai Unió közigazgatását és közigazgatási jogát: olyan földrajzi terület, ahol a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira épülő, azonos standardoknak megfelelő, de alapvetően nemzeti jog alapján működő közigazgatási struktúrák hajtják végre az uniós acquis-t.

Jelenleg ez egy **többszintű struktúrát** takar, amely egymással együttműködve adja az európai közigazgatást, az EU közigazgatási struktúráját.



6. ábra Az EU többszintű közigazgatási rendszere

(1) **Az EU közvetlen közigazgatási szintje**. Ezt a szintet azok az uniós intézmények és szervek alkotják, amelyek közigazgatási feladatot látnak el. Az intézmények közül a Bizottság a Szerződések őreként felel a tagállamok végrehajtási tevékenységének figyelemmel kíséréséért; szükség esetén beavatkozik. A legfőbb jogalkotást előkészítő szervként az uniós jogalkotási folyamatok legfőbb kezdeményezője. A tagállamoknál megszokott fogalmak szerint a kormányzati tevékenységet ugyan nem kizárólagosan gyakorolja, de az EU közigazgatásában csúcsszervként tekinthetünk rá. Munkáját ügynökségek és egyéb szervek segítik. A tagállami közigazgatásra nézve ugyanakkor a közvetlen közigazgatási szervek befolyása politika-függő (lévén az intézmények és szervek feladat-és hatásköre az EU jogalkotási hatásköréhez igazodik), de általában véve igaz az, hogy a közvetlen közigazgatási szintnek – hiába a nemzetek felettisége – nincs szervezeti hierarchiából eredő irányítási jogköre a tagállami közigazgatásra nézve.

(2) **Az EU közvetett közigazgatásának szintje**: az EU intézményei és szervei nem helyettesítik a nemzeti közigazgatást, amelyek az uniós jog alkalmazásának fő szereplői. Ebbéli jogkörükben megbízható, átlátható és demokratikus működésük körében együttműködnek nemcsak az EU intézményeivel és szerveivel, hanem a többi tagállam közigazgatási szerveivel is.

(3) A két szintet horizontálisan és vertikálisan összekötő **közigazgatási együttműködési hálózatok**. Szintén uniós jogalkotási hatáskör és annak mentén az adott területen kialakult uniós joganyag függvénye, hogy milyen uniós szervek azok, amelyek a közvetlen közigazgatási szinten működnek egy adott területen, és azok milyen jogkörökkel bírnak a tagállami, adott feladat- és hatáskörrel rendelkező közigazgatási ágazat működésére, konkrét hatósági tevékenységeire nézve. Ez minden esetben egy vertikális együttműködési formát takar.

A másik oldala az uniós jog végrehajtásának a horizontális együttműködés, amely a tagállamok konkrét feladatot ellátó hatóságaik közötti kooperációt jelenti. Az európai integrációban ugyanis egy olyan határok nélküli Európa képét képzelték el, ahol a négy szabadság (az áruk, a szolgáltatások, a személyek és a tőke szabad áramlása) érvényesül, és közigazgatási akadályok (ügyintézési procedúra nehézségei a határon átnyúló tevékenység kapcsán) nem nehezítik vagy teszik lehetetlenné a jogok élvezetét. Ehhez a hatóságoknak szükségképpen együtt kell működniük, legalábbis információt kell megosztaniuk, amelyet kölcsönösen el is kell ismerni.

Fogalmi szempontból szükséges tisztázni, hogy mit értünk európai közigazgatás alatt. Az Európai Unió nemzetközi szervezetként rendelkezik az alapító szerződések által létrehozott intézmény- és szervezetrendszerrel, illetve az azok által létrehozott saját apparátussal. Az igazgatási-végrehajtói feladat- és hatáskörrel felruházottak alkotják az Európai Unió mint nemzetközi szervezet közigazgatását. Lévén azonban egy semmihez sem hasonló, sui generis jogi kategória, a tagállami közigazgatási apparátus is szerves része a munkának, így az államok feletti közvetlen közigazgatási szintet kiegészítő közvetett szint és az együttműködési hálózatokkal átszőtt konstrukció együtteséről van szó. Az a földrajzi terület, amelyet a tagállamok képeznek, ezért az **európai közigazgatási tér** fogalmával írható le. Ez egy többszintű közigazgatási rendszert takar, amelyet az uniós intézmények és szervek, valamint a közös alkotmányos hagyományok szerinti tagállami nemzeti közigazgatási rendszer szoros együttműködése jellemez. E kettő terület együttese alkotja az **európai közigazgatás**t, a területeket szabályozó, arra vonatkozó joganyag pedig ilyen módon az **európai közigazgatási jog**ot.

A továbbiakban a szinteket, és a rájuk vonatkozó szabályozást fogjuk megismerni az egyes modulokban. Ennek megértéséhez előbb azonban szükséges áttekinteni, hogyan alakult ki napjainkra ez a struktúra és annak szabályozása.

III/2. Az európai közigazgatás történetének fő állomásai

III/2.1. Az integráció kezdeti szakasza

Az 1950-es évekbeli megalakulást követő időszakban a nemzetközi szervezetekre jellemző módon tagállami belső jogi kérdésként kezelték a végrehajtást, és ezzel együtt a közigazgatási kérdéseket. Az egyetlen jogterület, amelyen már ekkor rendeleti szabályozás született, az a létrejött intézményekben munkát végző személyi állományra vonatkozó – egyébként máig hatályos – munkajogi szabályok voltak.

Az 'alapító hatok' – Belgium, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, a Német Szövetségi Köztársaság és Olaszország – abból a célból igyekeztek egy közösséget teremteni, hogy véget vessenek a szomszédos európai országok közötti háborúknak. Ennek okán 1951-ben Párizsban megállapodtak a hadiipar alapját jelentő szénnel kapcsolatos kérdések közös kezelésében, így jött létre az Európai Szén- és Acélközösség (ESZAK). 1957-ben aláírtak még két szerződést Rómában. Így két újabb szervezet jött létre: az Európai Gazdasági Közösség (EGK), más néven a közös piac, valamint a nukleáris

energia békés célú felhasználását összehangoló Európai Atomenergia Közösség (EURATOM) A három szervezetet később, 1965-ben a fúziós szerződéssel egyesítették. Az európai integráció vázlatos történetéről bővebben itt olvashat.

Később felismerték, hogy minden jellegű együttműködés alapja, és az acquis communautaire végrehajtásának sikere a jól működő közigazgatásban rejlik, emiatt érdemes ezen a területen is vívmányokat elérni. Időközben – hasonló céllal, de az intézmények munkavállalóinak továbbképzése végett – 1981-ben létrehozták az Európai Közigazgatási Intézetet (**EIPA**).

Az, hogy a tagállamok irányába is szükséges valamiféle iránymutatást tenni a közigazgatás milyenségére nézve, akkor vált kifejezetten szükségessé, amikor az 1990-es évek elején a volt szocialista befolyási övezet államai is – amelyek ekkor még a demokratikus átmenetük időszakát élték – csatlakozni szerettek volna. Az Európai Tanács ekkor – annak érdekében, hogy ezek az államok ne jelentsenek akadályt a fejlődés lendületének –, 1993-ban a koppenhágai csúcson elfogadott egy kritériumrendszert csatlakozási előfeltételként, amelyet a mai napig alkalmaznak. Ez fogalmazta meg többek között a tagsággal járó kötelezettségek teljesítésére – és ennek részeként az uniós jogot képező szabályok, standardok és szakpolitikák (a „közösségi vívmányok") hatékony végrehajtására – való képesség követelményét.

Itt szükséges megjegyezni, hogy az uniós vívmányok azon közös jogok és kötelezettségek együttesét jelentik, amelyek uniós tagokként valamennyi uniós országra nézve kötelező jellegűek. Ezek nemcsak jogi kötőerővel bíró klasszikus jogforrásokban ölthetnek testet, hanem informális, közösségi szellemiséget tükröző elvárásokban is. A terminológia a Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépése előtt: 'acquis communautaire' (közösségi vívmányok), ezt követően: 'acquis européenne' (uniós vívmányok), vagy egyszerűen csak 'acquis'.

Ez azt jelentette tulajdonképpen, hogy a közép- és kelet-európai államoknak előbb a demokratikus nyugati alkotmányos elvek szerinti állam-berendezkedésüket kellett kiépíteniük, hogy az **európai közigazgatási térség** (EKT) tagjaivá válhassanak. Ebben az EU Bizottsága és az OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) által ebből a célból közösen létrehozott – és máig működtetett – SIGMA (**S**upport for **I**mprovement in **G**overnance and **Ma**nagement in Central and Eastern European Countries – a kormányzás és igazgatás fejlesztésének támogatása a közép- és kelet-európai országokban) program segítette őket. Magát az EKT fogalmat is ekkor kezdték először használni abból a célból, hogy leírják azt

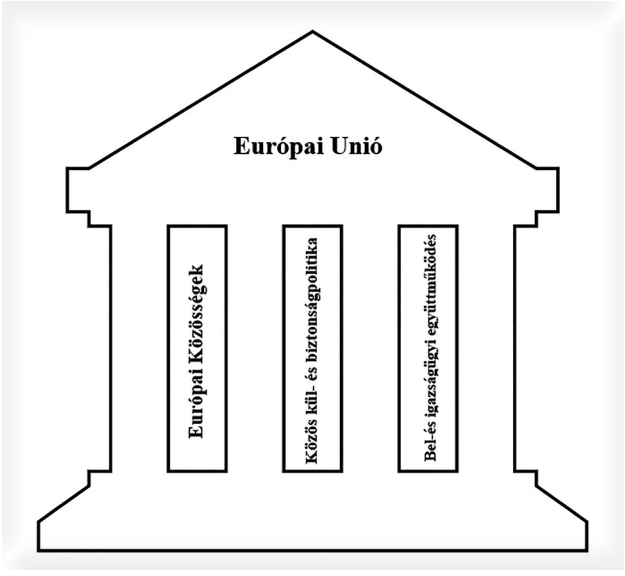
a közös alkotmányos hagyományokon alapuló közigazgatási területet, amelyet a tagállamok alkotnak, és amely tulajdonképpen az integráció közigazgatásával, végrehajtási szférájával is azonosítható.

III/2.2. Az 1990-es évek közigazgatási tárgyú vívmányai

Az európai integráció fejlődésének fő mérföldköveit az 1990-es években tették le elsősorban a Maastrichti (1992) és az Amszterdami (1997) Szerződéssel.

1992-ben a **Maastrichti Szerződés**sel jött létre az **Európai Unió** és annak 3 pilléres szerkezete: a szupranacionális szervezeti működést tükröző első pillér, valamint a továbbra is kormányközi alapokon nyugvó második és harmadik pillér. Mindennek természetesen kihatása volt a közigazgatásra is, ám az évtized szerződései erre nem tértek ki; nemzetközi szerződések szempontjából továbbra is nemzeti belügyként kezelték a kérdést. Ugyanakkor az uniós polgárság koncepciója – valamennyi tagállam állampolgára egyben az EU polgára is, és ezáltal az EU által biztosított jogok és kötelezettségek hordozója – egy hatalmas előrelépés az európai nép homogén felfogásához, amely tovább erősíti a jogok élvezetéhez és a kötelezettségek teljesítéséhez fűződő adminisztratív akadályok felszámolása iránti igényt.

Az első pillér Európai Közösségekből állt, amely az ESZAK, az EGK, az EURATOM hatáskörébe tartozó területeket fedte le, valamint keretet adott az ezek alá tartozó jogi kérdésekben és hatáskörökben a közösségi intézményeknek. A Szerződés hatálya alá tartozó területeken a tagállamok az EU-ra ruházták szuverenitásukat, vagyis a jogalkotás jogát. A második pillért a közös kül- és biztonságpolitika alkotta. A harmadik pillér pedig a bel- és igazságügy területén történő együttműködés volt. Mindkét területet a kormányközi együttműködés uralta, de az intézmények közös volta, és a nemzetek feletti elemek beiktatásával (mint például a Bizottság egyes feladatai, valamint az Európai Parlamenttel történő konzultáció) mégis megkülönböztette a klasszikus kormányközi együttműködéstől. A harmadik pillér keretén belül helyezték el az 1985-ben létrejött és 1990-ben módosított Schengeni Megállapodást, amely az integráció közös határainak védelméről rendelkezett. Az Amszterdami Szerződés 1999-es hatálybalépésével jelentősen módosította a harmadik pillért, és számos elemét – többek között a schengeni joganyagot és a migrációs szabályokat – áthelyezte a szupranacionális első pillérbe, így a harmadik pillér ezt követően a rendőrségi és belügyi együttműködésre terjed ki.



7. ábra Az EU pilléres szerkezete

III/2.2.1. A Bizottság 1995-ös Fehér Könyve

A SIGMA program meghirdetésével párhuzamosan a vívmányok végrehajtásának őre, a Bizottság Fehér Könyvet adott ki 1995-ben, amellyel a Közép-Kelet-európai államok belső piaci együttműködésre való felkészítését igyekezett gördülékennyé tenni.

Az Európai Bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek az EU egy meghatározott területére vonatkozó intézkedéseire irányuló javaslatokat tartalmaznak. Bizonyos esetekben az uniós szintű konzultációs folyamat elindítása céljából közzétett zöld könyvön alapulnak. A fehér könyvek célja, hogy vitát indítsanak a nyilvánosság, az érdekeltek, az Európai Parlament és a Tanács között a politikai konszenzus elérésének elősegítése céljából.

A közép- és kelet-európai országok és az Európai Unió közötti kölcsönös átláthatóság biztosítása érdekében olyan rendszert kell felállítani, amely közigazgatási csatornát létesít az EU és a leendő tagállamok között, lehetővé teszik az együttműködést, de mégsem nyúlnak bele egymás belső hatásköreibe. Az információáramoltatás a tagállamokban elsősorban miniszteri szintről és szinthez történik, és a célja az, hogy az, hogy a tagállamokat folyamatosan felkészítsék a tagsággal járó jogrendszerbeli változásokhoz. A Bizottság egyközpontú koordi-

nációt tart ehhez célszerűnek, de a tagállam választja meg, hogy mely központi szervén keresztül működik együtt ehhez a Bizottsággal.

III/2.2.2. A SIGMA-program

A SIGMA-program volt az első, amely kifejezetten a tagállamok irányába fogalmazott meg azok közigazgatásával összefüggően kívánalmakat. A kezdeti tapasztalatait összegezve 1999-ben fektették le a **közigazgatás európai alapelveit**. Ezáltal először került arra sor, hogy állást foglalt a közigazgatás szerepéről az európai integráció működésében úgy, hogy azt továbbra is nemzeti hatáskörbe tartozó területnek tekintették. Ugyanakkor a közösségi jogot minden tagállamban úgy kellett végrehajtani, hogy az egységes képet mutasson, és mindenhol azonos eredményt hozzon. Ennek ellenőre első – és egyben nemzeti – szinten maga a tagállami igazságszolgáltatási rendszer. A résztvevő tagállamok esetében több évtizedes fejlődés eredményeként ez a rendszer már kiforrott, de a csatlakozásra váró – igen különböző politikai rendszerű – államokat erre fel kell készíteni.

Ennek érdekében a SIGMA-program alapelvi szinten rögzítette, hogy:

- az EU intézményei nem helyettesíthetik a nemzeti közigazgatási szerveket, de a két szint köteles egymással együttműködni;
- a nemzeti közigazgatás felelős az uniós jog megfelelő végrehajtásáért és érvényesítéséért;
- a nemzeti közigazgatás megbízható, átlátható és demokratikus módon kell, hogy működjön.

A közigazgatásnak ennek érdekében az alábbi elveknek kell megfelelnie:

- **Rule of law:** vagyis jogbiztonság, világos jogi rendelkezések, és ennek okán kiszámítható közigazgatás. A jogszerű működésnek mindez előfeltétele, amely egyúttal biztosítja, hogy a közigazgatási szervek döntései ne legyenek önkényesek, és az egyén részéről is megismerhető jog szerint szülessenek. Eszerint a közigazgatás szervei kizárólag a feladat- és hatáskörükben járnak el.
- **Nyitott és átlátható működés:** a közigazgatás szabályok szerint működik, a folyamat pedig minden szegmensében ellenőrizhető legyen mind a nyilvánosság számára, mind azon szerveknek, amelyeknek feladata a törvényesség betartatása, és adott esetben a számonkérés és szankcionálás.
- **Elszámoltathatóság:** az előbbiekből következik, hogy a jogszerű működés elvének megsértése során a felelősség megállapíthatóságának ne legyen akadálya. A jogsértés elkövetője és a cselekmény közötti kapcsolat

egyértelműen azonosítható legyen; ezt a pontos feladat-és hatásköri szabályok biztosítják elsősorban.

- **Hatékonyság:** az elért cél és a ráfordítás megfelelő arányban tartása.
- **Eredményesség:** a felhasznált erőforrások és az elért eredmények közötti kedvező arányt jelenti. Ez elsősorban közgazdasági kérdés, ugyanakkor a közjavakkal való gazdálkodás szabályokhoz kötése, azok betartása és betartatása már jogi terület.

A SIGMA – elvekkel kapcsolatos legnagyobb hiányosság az, hogy azok nem kerültek bele sem a szerződésekbe, sem egyéb jogi kötőerővel bíró jogforrásba. Így elsősorban a csatlakozásra váró államokkal szemben tud kötőerőt jelenteni azzal, hogy amíg el nem érik az államok a kívánt szintet – amit a Bizottság folyamatosan ellenőriz –, addig nem engedik számukra a csatlakozást. Jelenleg ugyan az elvek az EU-ra nézve általános alapelvként megjelennek (EUSZ), de mint a közigazgatásra vonatkozó, kifejezett jogi előírások – és ezzel összefüggésben konkrét, tételes jogi kötelezettségek – nem. Így az elvek interpretációjában elsősorban továbbra is a SIGMA alapelveit részletező dokumentumok mint soft law az irányadó.

A SIGMA Program a keleti blokk 2004-es és 2007-es csatlakozása után továbbra is a kormányzás és irányítás fejlesztésének támogatása érdekében működik, a stabilitás, a biztonság, a jólét és a demokrácia kiépítése céljából, az emberek gazdasági és társadalmi jólétét javító politikák támogatása révén. Elsősorban az EU a csatlakozási és a szomszédságpolitikát szolgálja a politikai és szociális-gazdasági reformok segítésével, ezáltal a harmadik államokkal való kereskedelmi és egyéb programok sikeréhez aktívan hozzájárul. A résztvevő országok köre így bővebb, mint a tagjelölteké.

III/2.3. A 2000-es évek vívmányai a közigazgatás terén

III/2.3.1. A Lisszabon Stratégia

A 2000 márciusában elfogadott program szerint az Európai Uniónak 2010-ig a világ legversenyképesebb gazdaságává kell válnia, és ehhez a jól működő közigazgatás katalizátor, elősegítő és partner mind közösségi, mind tagállami szinten. Ennek felismerése és deklarálása révén a program keretében kitűzött célok közigazgatással összefüggő kérdései is előtérbe kerültek.

III/2.3.2. Az alapjogok felértékelődése

Kiemelt jelentőséggel bírt, hogy a gazdasági alapú integrációban a nemzeti jog mellett szükségét érezték közösségi szinten rögzíteni az alapjogok azon katalógusát, amelyet a közösségi jog alkalmazásakor is érvényre kell juttatni. Elsőként 2000-ben került sor arra, hogy Nizzában politikai deklarációként elfogadják és a 2001-es (2003-ban hatályba lépett) Nizzai Szerződéshez csatolják. Jogi kötőerőt így ugyan nem nyert, ugyanakkor olyan polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat vett számba, amelyek európai alkotmányos jogokként az ítélkezési gyakorlatban már hivatkozási alapként szolgáltak, lévén a tagállamokban alkalmazott és érvényesített jogokról van szó. Ekkor került elsőként rögzítésre a 41. cikkben a jó közigazgatáshoz (right to good administration), avagy a megfelelő ügyintézéshez való jog, amely számos eljárásjogi alapkérdést magában foglalt.

III/2.3.3. Az európai kormányzásról szóló 2001-es fehér könyv: fókuszban a polgár

Az Európai Unió a demokratikus működés alapelvét vallja. Annak érdekében, hogy az EU intézményei szintjén is meglegyen a közvetlen kapcsolat az uniós polgárokkal, növelni kell a bevonásukat az EU működésébe, az intézményi átláthatóságot és az elérhetőséget, hogy úgy érezzék, részesei és alakítói az EU-nak. Ennek érdekében fogalmazott meg célkitűzéseket az európai kormányzásról szóló 2001-es fehér könyv.

III/2.3.4. A 2007-es Lisszaboni Szerződés

A 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés új alapokra helyezte az integrációt: megszüntette a korábbi pilléres szerkezetet és az együttműködési formákban való különbséget, kvázi mindent első pilléres politikákává tett – legfeljebb az uniós hatáskörökben és nemzetek feletti döntéshozatali módokban van különbség –, a továbbra is jobbára kormányközi alapon működő közös kül- és biztonságpolitika kivételével. Ez kifejeződik többek között abban, hogy terminológiában a 'közösségi' jelző megszűnik, és minden esetben átveszi a helyét az 'uniós' jelző. A változásnak megfelelően az EU működési alapját jelenleg az alábbi 3 szerződés jelenti:

- Szerződés az Európai Unióról (EUSZ)

Elsősorban az együttműködés alapjait, a demokratikus elvekre és intézményekre vonatkozó rendelkezés mellett a közös kül-és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

- Szerződés az Európai Unió működéséről (EUMSZ)
  Részletes alapot ad az uniós jog számára azáltal, hogy meghatározza az EU elveit és célkitűzéseit, valamint mozgásterét a szakpolitikai területein. Ezenkívül rögzíti az uniós intézmények szervezeti és működési részleteit is.
- Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (EURATOM),
  Kifejezetten az atomenergiára vonatkozó uniós jogot tartalmazza.

Továbbá a szerződésekhez csatoltan jogi kötőerőt – és elsődleges jogforrási rangot – kapott az Európai Unió Alapjogi Chartája.

Ezt követően a Lisszaboni Szerződés által hozott egyéb változások fényében tekintjük át az európai közigazgatás jelenlegi normatív szabályozását.

IV. Az EU közigazgatásának normatív háttere

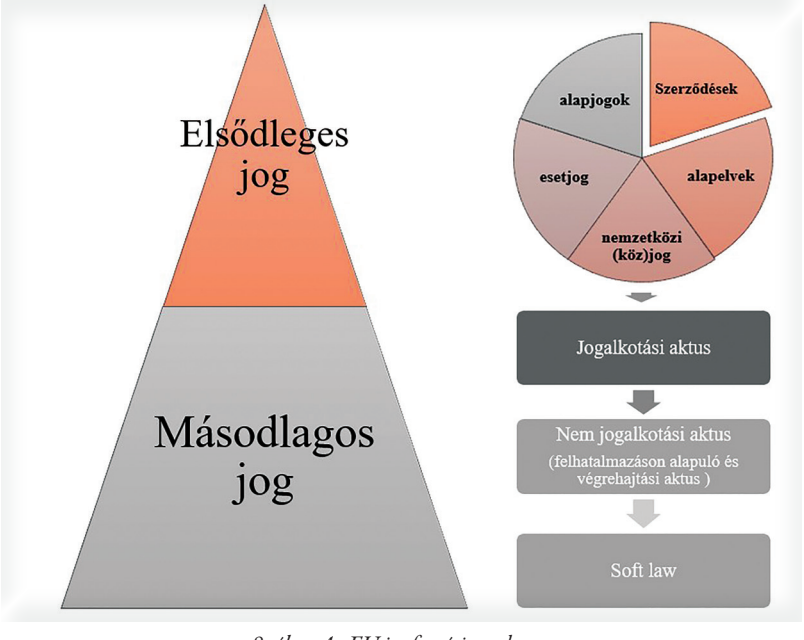
A tagállamok egyre több területen engednek teret a közös jogalkotásnak, ugyanakkor viszonylag állandónak tekinthető az, hogy az uniós jog végrehajtása és annak alkalmazása elsősorban tagállami feladat marad, ekként tagállami szabályozás uralja annak mikéntjét. Ez nem jelenti, hogy az EU-nak ne lennének közigazgatási jogi tárgyú előírásai. Sőt! Igen szép számmal vannak, csak nem egységes kódexként, hanem az egyes szakpolitikákhoz kapcsolva, vagy alapjogokból kiindulva, jogértelmező bírósági esetjogból adódóan, illetve sok esetben inkább a jogalkalmazást segítő iránymutatás formájában, mintsem jogi kötőerővel bíró jogforrásokban.

Az EU jogforrásait általában véve jogi aktusoknak nevezzük. Ezeket megkülönböztetjük mint

(a) elsődleges – közvetlenül a tagállamoktól származó-, és
(b) másodlagos – mint az elsődleges forrásokban létesített intézmények által alkotott –

jogforrásokat. A továbbiakban az uniós jogforrási hierarchiát követjük végig abból a szempontból, hogy milyen közigazgatásra vonatkozó normatív rendelkezések jelennek meg a szintjükön.

A következő oldalakon az EU jogrendszerének összefoglaló ábráját részletesen nézzük meg!



8. ábra Az EU jogforrási rendszere

IV/1. Elsődleges jogforrások—a Szerződések és az íratlan jogforrások

Főszabály szerint az EU jog elsődleges forrásai azok a **nemzetközi szerződések**, amellyel a tagállamok az EU-t létrehozták, működési alapjaiban megállapodtak, illetve felruházták azt feladat-és hatáskörökkel. Ehhez tartoznak még többek között a csatlakozási szerződések, illetve a szerződéseket módosító szerződések. Ezek nemzetközi szerződések, amelyek a tagállamok és a nemzetközi szervezet egymáshoz való viszonyát rendezik elsősorban, és mint ilyen: kötelező erejű jogforrások; továbbá minden, amit az EU mint jogi személy, valamint intézményei, szervei tesznek, ezeken a szerződéseken alapulnak. A **nemzetközi jog elsőbbsége** miatt minden az EU, valamint a tagállamok által kötött nemzetközi szerződések elsődleges jogként dominálnak a másodlagos jog felett.

Ehhez járulnak még hozzá azok az **alapértékek és alapelvek**, amelyek ugyan a jogforrási hierarchia élén állnak, de a jelentőségük, az uniós jogrendszert átható jellegük az, ami ide emeli őket, valamennyi egyéb jogi aktus fölé, és nem feltétlen az, hogy a nemzetközi megállapodások valamelyike tartalmazná őket.

A közigazgatás működése szempontjából a szerződések tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek általában véve érvényesek, illetve meghatározott szakpolitikára vonatkoznak. Mindez a szervezetre, eljárásra is kihatással lehet, nemcsak az anyagi jogra.

Az általános rendelkezés, amely kifejezetten a közigazgatásra vonatkozik, az alábbi:

> 🕮 EUMSZ
>
> *298. cikk*
>
> *(1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.*
>
> *(2) A 336. cikk[1] alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.*

Az EUMSZ tehát **európai igazgatásról** beszél mint a működés alapja, és ehhez társítva a közvetett közigazgatási szint személyzetpolitikájának tiszteletben

[1] EUMSZ 336. cikk Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben, a többi érintett intézménnyel folytatott konzultációt követően megállapítja az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatát és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeket.

tartására utal. Ebből megállapítható, hogy ezzel a felhatalmazással a közvetett közigazgatási szint rendeleti szabályozására hatalmazza fel a jogalkotót.

A szabályozás általános korlátait azonban a többi rendelkezés jelenti.

IV/1.1. Szerződésben megjelenő, a tagállamok és az EU közigazgatási kapcsolatára vonatkozó általános alapelvek

Az **általános (alap)elvek** olyan alapvető szabályok, amelyek tartalma nagyon általános és elvont, és elsősorban hézagpótló jellegük okán mutatnak irányt akkor, amikor a jogi rendelkezések alkalmazása nem nyújt egzakt döntést.

IV/1.1.1. A származtatott hatalom elve (hatáskör-átruházás elve)

Az EU mint szervezet csak a Szerződésekben ráruházott jogokkal bír; csak arra van hatásköre, amelyre nézve a tagállamok felhatalmazták. Ezt csak azon keretek között gyakorolhatja, amelyet a Szerződésekben meghatároztak számára. Amely hatáskört a tagállamok nem ruháztak az EU-ra, az továbbra is tagállami hatáskör marad.

📖 EUSz

5. cikk

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

📖 EUMSz

2. cikk

(1) Ha egy meghatározott területen a Szerződések kizárólagos hatáskört ruháznak az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak annyiban, amennyiben őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.

(2) Ha egy meghatározott területen a Szerződések a tagállamokkal megosztott hatáskört ruháznak az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig

a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörüket csak olyan mértékben gyakorolhatják, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta. A tagállamok olyan mértékben gyakorolhatják újra a hatáskörüket, amilyen mértékben az Unió úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról.

(...)

(5) Meghatározott területeken és a Szerződésekben megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések megtételére, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit.

Az Unió e területekre vonatkozó, a Szerződésekben meghatározott rendelkezések alapján elfogadott kötelező erejű jogi aktusai nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

(6) Az uniós hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait a Szerződésekben foglalt, az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg.

3. cikk

(1) Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a következő területeken:

a) vámunió,

b) a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,

c) monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek pénzneme az euro,

d) a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,

e) közös kereskedelempolitika.

(2) Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

4. cikk

(1) Az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, ahol a Szerződések olyan hatáskört ruháznak rá, amely nem tartozik a 3. és 6. cikkben felsorolt területekhez.

(2) Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók:

a) belső piac,

b) a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai,

c) gazdasági, társadalmi és területi kohézió,

d) mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,

e) környezetvédelem,

f) fogyasztóvédelem,

g) közlekedés,

h) transzeurópai hálózatok,

i) energiaügy,

j) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség,

k) a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai.

(3) A kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

(4) A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

6. cikk

Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: a) az emberi egészség védelme és javítása, b) ipar, c) kultúra, d) idegenforgalom, e) oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, f) polgári védelem, g) igazgatási együttműködés.

7. cikk

Az Unió, valamennyi célkitűzését figyelembe véve és a hatáskör-átruházás elvével összhangban, biztosítja a különböző politikái és tevékenységei összhangját.

Tulajdonképpen minden egyéb szerződéses rendelkezés – ideértve a szerződésekben megjelenő egyéb alapelvvel – a származtatott hatalom elvére vezethető vissza:

- ott, ahol az EU-nak kizárólagos hatáskört származtattak, a tagállamok jogalkotási joga gyakorlatilag megszűnik;

- ott, ahol megosztják a jogalkotási hatáskört, az uniós jogalkotói elsőbbség lép életbe azzal, hogy amit az EU nem szabályoz, azt a tagállamok – uniós joggal konform módon – megtehetik.
  - Ez jelenti egyszer, hogy egy adott kérdés szabályozására egyszerre áll fenn az uniós és a tagállami hatáskör, melyek így egymást átfedik (versengő/átfedő hatáskörök). Ekkor az uniós szabályozás kiszorítja a nemzetit az uniós jog elsőbbsége alapján.
  - Ugyanakkor lehet olyan értelemben megosztott a hatáskör, hogy az uniós és a tagállami hatáskör nem átfedi egymást, hanem kiegészítik egymást részterületekre irányulóan (egymás mellett fekvő, szomszédos hatáskörök). Ez szorosabb hatásköri korlátot jelent mindkét félnek, az EU sem terjeszkedhet túl a felhatalmazása által érintett területrészen.
- ott, ahol az EU-nak kiegészítő, támogató, összehangoló jogkört engedtek a tagállamok, az elsődleges szabályozási jogkör a tagállamoknál marad.

Ez utóbbi két esetben az EU a jogalkotási hatáskörét úgy és annyiban jogosult gyakorolni, amennyiben a cél eléréséhez közös erőfeszítés útján lehet csak elérni, mégpedig úgy, hogy az uniós szintű cselekvéssel okozott beavatkozás arányos az elérni kívánt céllal (szubszidiaritás és arányosság elve).

IV/1.1.2. Külső hatáskörök alapelve

Az EU annyi hatáskörrel rendelkezik minden egyes politika kapcsán, amennyit a tagállamok a Szerződésekben ráruháznak. Ennek megfelelően nemzetközi szerződést is köthet, amely köti mind az EU-t mint szervezetet, mind a tagállamokat [ennek folyamatát lásd: EUMSz V. cím Nemzetközi megállapodások].

A külső hatáskört a belső hatáskörökből származtatja, hozzáköti azokat. Az előbbiek [EUMSz 3. cikk (2)] alapján az EU akkor rendelkezik kizárólagos hatáskörrel nemzetközi megállapodás megkötésére, ha

- annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy
- az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges (C-22/70 avagy a híres AETR-ERTA-ügy), illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

Vannak tehát olyan jogterületek, ahol a Szerződések kifejezetten nevesítik a nemzetközi szerződéskötési jogot, van, ahol a belső hatáskör értelmezéséből ered. Kifejezetten nevesített külső hatáskör például:

- a közös kül-és biztonságpolitika területén (EUSz 37. cikk);
- közös kereskedelempolitika (EUMSz 4. cikk);

- nemzetközi szervezetekkel való kapcsolat (EUMSz 211. cikk);
- csatlakozási szerződések körében (EUMSz 217. cikk);
- kutatás és technológiai fejlesztés (EUMSz 186. cikk)
- környezetvédelem (EUMSz 191. cikk (4))
- fejlesztési együttműködés (EUMSz 211. cikk);
- humanitáriums segítségnyújtás (EUMSz 212. cikk) stb.

IV/1.1.3. Szubszidiaritás és arányosság elve

📖 EUSz

5. cikk

(1) Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó.

(2) A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad.

*(3) A **szubszidiaritás** elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.*

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.

*(4) Az **arányosság** elvének megfelelően az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges. Az Unió intézményei az arányosság elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák.*

A rendelkezésnek azért van kiemelt szerepe, mert a közigazgatással összefüggő kérdések nincsenek kizárólagos hatáskörként nevesítve, ugyanakkor minden egyes uniós jogi aktus értelmezése és végrehajtása a közigazgatás számára jelent feladatot, mégpedig olyat, amellyel megkülönböztetésmentes, egységes joggyakorlatot hoznak létre.

IV/1.1.4. A lojális együttműködés elve

📖 EUSz

4. cikk

(3) Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

Általános alapelvként (C-105/03) a lojális együttműködés további elemei (C-453/00):

- előírja a tagállamoknak, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzésének megvalósítását;
- a nemzeti közigazgatás kötelessége proaktívan reagálni, ha az uniós joggal való összhang érdekében módosítani kell a nemzeti jogot, jogygyakorlatot;
- a nemzeti közigazgatási hatóságok túllépik a nemzeti jog szerinti hatáskörüket, és félreteszik az ellentmondó nemzeti jogszabályokat, amennyiben arra az uniós jog érvényesülése érdekében szükség van.

IV/1.1.5. A Bizottság végrehajtási jogköreinek elve

A hatalomátruházás elvének megfelelően a Bizottság a Szerződésekben közvetlenül biztosított hatáskörök alapján rendelkezik végrehajtási jogkörrel. Ez egyrészt az EP és a Tanács szigorú ellenőrzése mellett, általuk delegált jogalkotási jogkört

[EUMSz 290. cikk] jelent, másrészt az egységes végrehajtási rendelkezések szükségessége esetén kifejezetten végrehajtási rendelkezések megalkotásának jogát jelenti [EUMSz 291. cikk]. Ezek mindegyike kötelező a tagállamokra, soft law alkotásával ugyanakkor ezt a célt nem érheti el. (C-57/95)

IV/1.2. Alapjogok

Eredetileg az alapjogvédelem nem tartozott a közös célokhoz, ugyanakkor a bírósági esetjogon keresztül az általános alapelvek részévé vált: elsőként 1969-ben hivatkozási alapként (C-29/69), jelenleg pedig a Szerződések része elsősorban az Alapjogi Chartaként, de egyes alapjogok a szerződések egyéb passzusaiban is megjelennek (pl. adatvédelem, iratokhoz hozzáférés, nyelvhasználat, kártérítés).

📖 EUSz

6. cikk

(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.

(2) Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

(3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak ***általános elvei****.*

Ebből eredően az uniós jog alkalmazása – és alkotása – során az alapvető jogok mindenek feletti mérceként formálják a jogértelmezést mind a közvetlen, mind a közvetett közigazgatás szintjén.

📖 Alapjogi Charta

VII. CÍM
A CHARTA ÉRTELMEZÉSÉRE ÉS ALKALMAZÁSÁRA VONATKOZÓ ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

51. Cikk
Alkalmazási kör

*(1) E Charta rendelkezéseinek **címzettjei** – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a **tagállamok** annyiban, **amennyiben az Unió jogát hajtják végre**. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.*

(2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.

52. Cikk
A jogok és elvek hatálya és értelmezése

*(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az **arányosság elvére** figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.*

(2) A Charta által elismert, a Szerződések egyes rendelkezéseiben szabályozott jogok csak az ott meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók.

*(3) Amennyiben e Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek megfelelnek az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményben biztosított jogoknak, akkor e jogok tartalmát és terjedelmét **azonos**nak kell tekinteni azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem akadályozza meg azt, hogy az Unió joga kiterjedtebb védelmet nyújtson.*

*(4) Amennyiben e Charta a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból eredő alapvető jogokat ismer el, akkor ezeket a jogokat e **hagyományokkal összhangban kell értelmezni**.*

(5) Az ebben a Chartában foglalt, alapelveket megállapító rendelkezések a saját hatásköreik gyakorlása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai által elfogadott jogalkotási és végrehajtási aktusok, illetve a tagállamok által elfogadott, az uniós jog végrehajtására irányuló jogi aktusok útján hajthatók végre. E rendelkezésekre bíróság előtt kizárólag az ilyen jogi aktusok értelmezése, illetve jogszerűségének megítélése tekintetében lehet hivatkozni.

(6) A nemzeti jogszabályokat és gyakorlatot az ebben a Chartában meghatározottak szerint teljes mértékben figyelembe kell venni.

(7) Az Unió és a tagállamok bíróságainak kellően figyelembe kell venniük e Charta értelmezésére vonatkozó iránymutatásként készült magyarázatokat.

Kifejezetten közigazgatási jogalkalmazásra vonatkozóan a Charta alábbi rendelkezései azok, amelyek kiemelkedőek:

- a jó közigazgatáshoz való jog (41. cikk);
- az iratokhoz való hozzáférés joga (42. cikk);
- a hatékony jogorvoslathoz való jog (47. cikk);
- személyes adatok védelméhez való jog (8. cikk);
- törvényelőtti egyenlőség (20. cikk);
- a megkülönböztetés tilalma (21. cikk).

IV/1.3. Az EUMSz 197. cikke az igazgatási együttműködésről

Mérföldkő az integráció történetében, felismerve, hogy az uniós jog eredményes végrehajtása olyan közös érdekű ügy, amely a működésének a kulcsa, az EU a Lisszaboni Szerződéssel hatáskört kapott arra, hogy az igazgatási együttműködést uniós szinten szabályozza kiegészítő, támogató, összehangoló jelleggel.

📖 EUMSz

XXIV. cím
IGAZGATÁSI EGYÜTTMŰKÖDÉS

197. cikk

(1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők

cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket ***rendes jogalkotási eljárás*** *keretében elfogadott* ***rendeletek****ben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.*

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

Ezzel tulajdonképpen egy lépést tett annak irányába, hogy a feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai ne csak közvetlen közigazgatási szinten tudjanak egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodni, hanem a tagállami, közvetett szinttel való kapcsolat is megfelelően szabályozottan szolgálhassa ezt az érdeket. Fontos korlát, hogy az e célból született rendeletek a tagállamok közigazgatási jogát nem módosíthatják, nem harmonizálhatják, azok továbbra is belső hatáskörök. Az uniós szabályozás tehát kizárólag az uniós jog érvényesítését célzó, különböző közigazgatási struktúrák **együttműködési szakaszára** terjedhet ki.

IV/1.4. Az elsődleges források íratlan elemei: a joggyakorlat

A Szerződések számos hézagot hagynak, amelyeket a másodlagos jogforrások töltenek meg tartalommal, illetve az uniós bírósági jogfejlesztő és jogértelmező tevékenységen keresztül az esetjog. Az Európai Unió Bírósága biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződések értelmezése és alkalmazása során, [EUSz 19. cikk (1)] ennélfogva kötelező erejű elsődleges forrásnak tekinthető normatív tartalmat hordoznak.

IV/1.5. Nemzetközi közjog

Maga az EU nemzetközi szervezetként nemzetközi jogon alapul, és ezáltal az európai közigazgatást is érintik a nemzetközi jogi normák:

- az államok közötti kapcsolat alapját jelentő nemzetközi jogi szabályok adják az EU működésének alapjait;

- az EU által kötött nemzetközi megállapodások nemzetközi jogi kötelezettségként behatárolják az EU mozgásterét: mind a további külkapcsolataiban, mind a saját hatáskörének a tagállamok irányába való gyakorlásakor;
- az EU-nak is kötelessége tiszteletben tartani a nemzetközi jog alapvető szabályait, így külön elfogadásra irányuló cselekmény nélkül is tartania kell magát a nemzetközi szokásjoghoz (C-162/96);
- ez utóbbi hozadéka az is, hogy a nemzetközi jog primátusa alapján az elsődleges források legmagasabb szintjére lépnek a nemzetközi kötelezettségek.

IV/2. Másodlagos jogforrások

A másodlagos jogforrások az intézmények alkotta jog, amelyeket összefoglalóan uniós jogi aktusoknak nevezzük. Azt, hogy melyik intézmény, milyen formában és milyen eljárási szabályokat betartva, milyen területeken (hatáskörök) alkothat jogot, a Szerződések határozzák meg.

📖 EUMSz

288. cikk

Az Unió hatásköreinek gyakorlása érdekében az intézmények rendeleteket, irányelveket, határozatokat, ajánlásokat és véleményeket fogadnak el.

*A **rendelet** általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.*

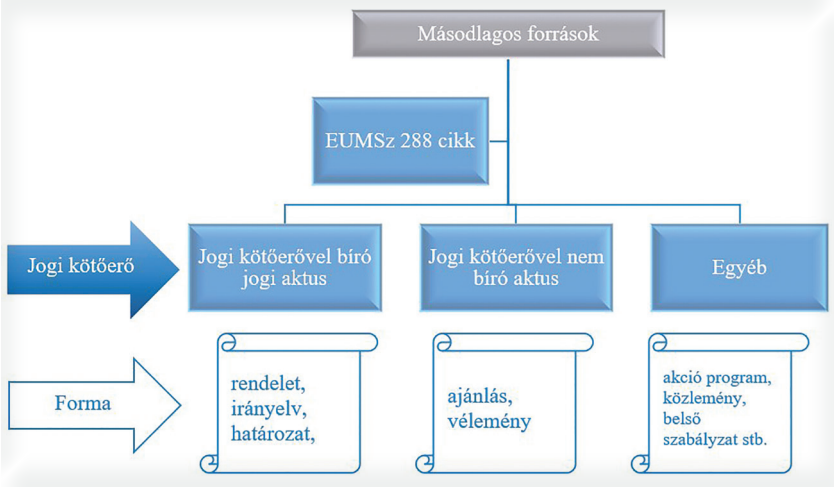
*Az **irányelv** az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.*

*A **határozat** teljes egészében kötelező. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.*

*Az **ajánlások** és a **vélemények** nem kötelezőek.*

A másodlagos jogforrások nem lehetnek ellentétesek elsődleges jogforrásokkal. Az EUMSz 288. cikkben foglaltakon kívül **egyéb aktusok** is vannak, amelyek előfordulnak az EU jogrendszerében: belső rendelkezések, akcióprogramok, közlemények stb. Ezeket szokás soft law-nak is nevezni, közvetlen jogi kötőerővel ugyanis nem bírnak.

Ilyenek például az Európai Ombudsman megtörtént és kivizsgált uniós hivatali visszásságokból összeállított jelentései, amelyeket az intézmények és szervek forgatnak azért, hogy további uniós hivatali visszásságokat ne kövessenek el, mert az Ombudsman jelentésében foglaltak segítenek a jogot megfelelően értelmezni.



9. ábra Az EU másodlagos jogforrásai

A kötelező erejű másodlagos jogforrások (rendelet, irányelv, határozat) között is beszélhetünk hierarchiáról aszerint, hogy azokat milyen jogalkotási rendben fogadták el. A másodlagos jogforrások típus szerinti csoportosítása esetén beszélhetünk csak hierarchiáról, forma esetén nem.

Ennek alapján megkülönböztetünk:

☞jogalkotási aktusokat

- A rendes jogalkotási eljárási hierarchia csúcsán állnak, mert a többségi akaratot és a szupranacionális jelleget tükrözik. Főszabály szerint ez az általános jogalkotási rend, amelyben az EP és a Tanács társjogalkotók.
- A különleges (vagy rendkívüli) jogalkotási eljárás a Szerződésekben nevesített esetekben fordul elő elsősorban olyan jogterületeken, amelyek a korább pilléres szerkezetben nem voltak szupranacionális politikák, így a tagállami szuverenitás ezekben a kérdésekben még erős. Ilyen kérdéseknél a Tanács továbbra is az elsődleges jogalkotó, és az EP legfeljebb konzultációs szerepet kap (konzultációs eljárás). Ilyen például a konzuli védelmi politika. Az uniós polgársághoz kapcsolódó alapjogként garantálja az uniós polgár számára, hogy az EU-n kívül, ha saját államának külképviselete

nem áll rendelkezésre, akkor bármely más tagállamétól segítséget kérjen. Az viszont, hogy egy állam kinek miben segít egy másik állam területén, erősen külpolitikai kérdés, főleg, ha nem a saját állampolgárával teszi.

Vannak olyan esetek, amikor viszont a Tanács a főszereplő, de az EP egyetértését kell kérnie (egyetértési eljárás). Tipikusan ilyen a csatlakozási kérdésekben született döntés.

☞**nem jogalkotási aktusok**at (a Bizottság végrehajtási jogkörben hozott aktusai, továbbá a delegált jogkörben megalkotott aktusai): ezek a hierarchiában követik a jogalkotási aktusokat azért, mert végrehajtási részletkérdéseket, és nem alapvető magatartási szabályokat rögzítenek.

Vannak egyedi, **különös jogalkotási eljárások**, amelyek meghatározott jogterületen alkalmazhatóak, és ezekről a Szerződések külön szólnak. Ilyen például az EU költségvetési rendelete, vagy magának a Szerződéseknek a módosítása, nemzetközi megállapodások megkötésére irányuló eljárások.

10. ábra A másodlagos jogforrások jogalkotási eljárás szerint

AZ EU KÖZVETLEN KÖZIGAZGATÁSI SZINTJE

V. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének szervezete

Az Európai Unióban a közigazgatási feladatok sokrétűek. A tényleges végrehajtás javarészt a tagállamok saját közigazgatási struktúrájában zajlik, így emiatt többközpontú és többdimenziós együttműködés keretein belül valósul meg. A végrehajtás zömmel a nemzeti jog szerint a nemzeti hatóságok által zajlik, ez azonban nem jelenti egyúttal azt, hogy közvetlen szinten csak a döntéshozatal és egyúttal a politika kialakítására kerül sor.

V/1. A közvetlen közigazgatási szint főszereplője: az Európai Bizottság

A tagállami politikától független Bizottság az európai értékeket és érdekeket elsődlegesen képviselő, jogalkotási procedúrát elindító szervezet, amely az uniós politikák legfőbb fejeként azok kidolgozásában kulcsszerepet játszik.

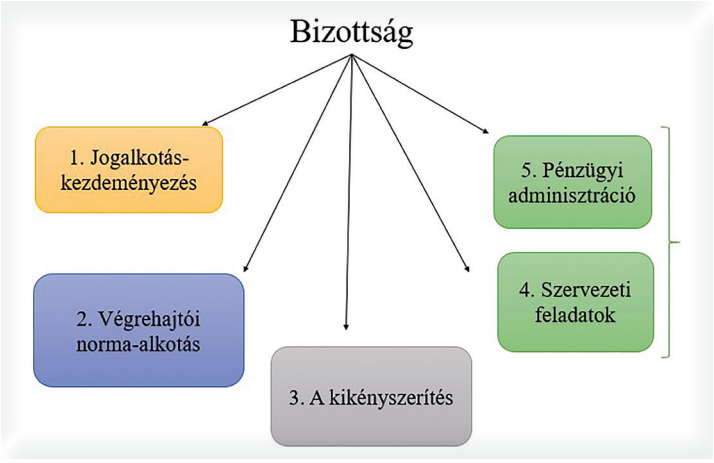
A Szerződések őreként fontos szerepe van a végrehajtói hatalom gyakorlásában, egyes politikák esetében jobban, mint másokban (uniós hatásköröktől függően), a szerepe azonban nem azonosítható be egyértelműen az állami közigazgatásban megismert fogalmak szerint. A Bizottság olyan csúcsszerv, mint a Kormány, de nem az EU politikai vezetője. Ez a szerep megoszlik több intézmény között. Az Európai Bizottságot az európai közigazgatás legfőbb szervének is csak olyan értelemben lehet egyértelműen nevezni, mint az uniós jog végrehajtásának legfőbb felelőse.

A Bizottság 1958 óta létezik mint a biztosok testülete. A biztosok egy-egy uniós politika felelősei. E tekintetben hasonlóak a magyar miniszteri tisztséghez. A tagállamok mindegyike jelölhet egy biztost. A biztosokat az Európai Parlament általi meghallgatást követően a Tanács nevezi ki. A testület megbízatási ideje egybeesik az EP 5 éves mandátumával.

A Bizottság mellett a végrehajtó hatásköröket kivételes esetekben a Tanács, valamint a Szerződések által létrehozott különféle szervek is gyakorolják, beleértve az Európai Központi Bankot, a Számvevőszéket, és az ügynökségetis.

V/2. A közvetett közigazgatás feladatai

A Bizottság az alábbi közigazgatási feladatokat látja el:



11. ábra A Bizottság közigazgatási feladatai

V/2.1. Jogalkotás előkészítése és kezdeményezése

A Bizottság az egyetlen uniós intézmény, amely a Parlament és a Tanács számára olyan jogi aktus tervezeteket terjeszt elő elfogadásra, amelyek az EU és polgárainak érdekeit szolgálják olyan kérdésekben, amelyekkel nemzeti szinten nem lehet hatékonyan foglalkozni.

Mielőtt a Bizottság új jogalkotási kezdeményezést tesz, felméri a lehetséges gazdasági, társadalmi és környezeti következményeket. Ehhez hatásvizsgálatot folytat, amely meghatározza a lehetséges szakpolitikai lehetőségek előnyeit és hátrányait. Az Európai Bizottságnak a jogalkotási javaslata indokolásában ki kell térnie arra, hogy miképpen érvényesül a szubszidiaritás és arányosság elve. Az uniós jog születésének lépéseit az alábbiakban tekintheti át.

A Bizottság emellett konzultál az érdekelt felekkel, például nem kormányzati szervezetekkel, helyi hatóságokkal, valamint az ipar és a civil társadalom képviselőivel. Szakértői csoportok adnak tanácsokat technikai kérdésekben. Ily módon a Bizottság biztosítja, hogy a jogalkotási javaslatok megfeleljenek a leginkább érintettek igényeinek, és elkerüli a felesleges bürokráciát. Az állampolgárok, vállalkozások és szervezetek úgy vehetnek részt a jogszabályok kidolgozásában, hogy nyilvános konzultációk útján megosztják véleményüket.

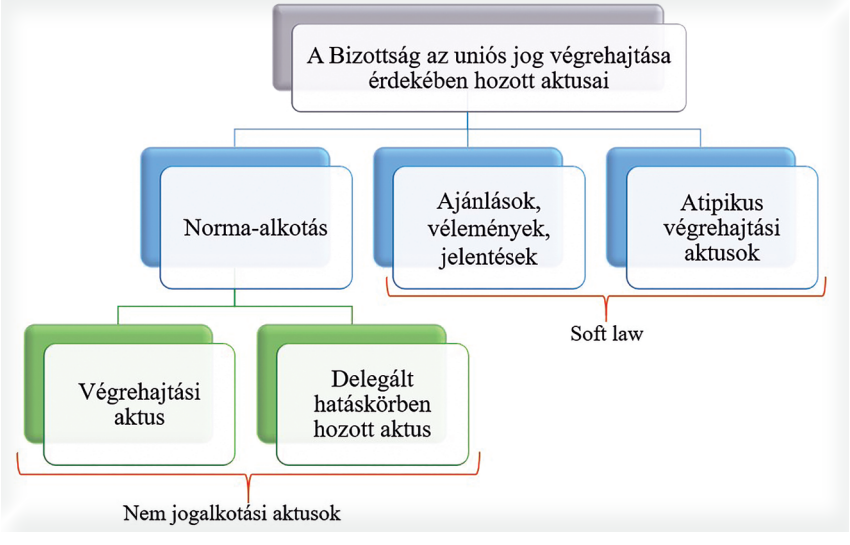
A nemzeti parlamentek hivatalosan is kifejezhetik fenntartásaikat, ha úgy érzik, hogy jobb lenne egy kérdéssel nemzeti, mint uniós szinten foglalkozni.

A rendes jogalkotási eljárásban az Európai Parlament és a Tanács felülvizsgálja a Bizottság javaslatait, és módosításokat javasol. Ha a Tanács és a Parlament nem tud megállapodni a módosításokban, második olvasatra kerül sor. A második olvasatban a Parlament és a Tanács ismét javaslatot tehet módosításokra. A Parlamentnek jogában áll blokkolni a javasolt jogi aktust, ha nem tud megállapodni a Tanáccsal. Ha a két intézmény egyetért a módosításokkal, a javasolt jogi aktus elfogadható. Ha nem tudnak megállapodni, az egyeztetőbizottság megpróbál megoldást találni. A Tanács (minősített többséggel) és a Parlament (abszolút többséggel) is blokkolhatja a jogalkotási javaslatot ezen a végső olvasaton.

A jogalkotás kezdeményezése mellett a közvetlen közigazgatás szintje játszik szerepet a **közös cselekvések** tervezésében és összehangolásában, valamint a **kerettervek** elkészítésében.

A tervezési és koordinációs feladatok a környezetvédelmi szabályok és politikák összefüggésében szemléltethetők leginkább: a növény-fauna élőhelytervek, az ózontervek, vagy (még összetettebb) létesítés jogi és adminisztratív kereteinek biztosítása és felügyelete, valamint a kibocsátáskereskedelmi rendszerek szerinti jogok és kötelezettségek kezelése kapcsán.

V/2.2. Végrehajtói norma-alkotás



12. ábra A Bizottság végrehajtási feladatai

V/2.2.1. Norma-alkotás

A Bizottság jogalkotásának célja a végrehajtás területén az, hogy egyrészt elősegítse az tagállamok végrehajtási tevékenységében az egységességet (a végrehajtás feltételeinek részletes meghatározása), másrészt – saját maga a szervezetét és a közvetlen közigazgatást úgy alakítsa, hogy azok az aktuális uniós célokat leginkább szolgálják.

A Bizottság végrehajtási normái nem-jogalkotási aktusok, amelyek az uniós jogi aktusok típus szerinti jogforrási hierarchiájában a jogalkotási aktusokat követik. Két alapvető fajtájuk van: végrehajtási jogi aktusok és a delegált hatáskörben hozott (felhatalmazáson alapuló) jogi aktusok.

a) Végrehajtási jogi aktusok

Az uniós jog végrehajtása a tagállamok feladata, és ezzel együtt annak normatív háttere is tagállami hatáskör. Azonban bizonyos kérdésekben a végrehajtás is egységet kíván meg. Ilyen esetekben a Bizottság – vagy kivételesen a Tanács – **végrehajtási aktust** fogadhat el az EUMSz 291. cikkének felhatalmazása alapján. Végrehajtási aktusokat gyakran fogadnak el az adózás, a mezőgazdaság, a belső piac, az egészségügy és az élelmiszer-biztonság terén.

Az ilyen jogalkotás során a Bizottság egyedüli jogalkotó, de egy bizottsággal kell konzultálnia, amelyben minden uniós tagállam képviselteti magát, és véleményt mondhat a Bizottság tervezetéről. A Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról az Európai Parlament és a Tanács 2011. február 16-án elfogadott 182/2011/EU rendelete szól.

A Bizottság jogalkotási jogkörének korlátlanságát hivatott biztosítani az, hogy a komitológiai eljárás néven ismert tagállami bevonást intézményesítették, legalább véleményezési jogkörrel. A magyar fordítás a Bizottság (Commission) és a bizottság (commitee) kettősét nem tudja kellőképpen visszaadni, a komitológia elnevezést ezért le sem fordítjuk, vagy „kisbizottsági eljárásnak" titulálhatjuk. Alább lehet betekintést nyerni, hogy éves szinten milyen számban és milyen típussal fordulnak elő komitológiai eljárások.

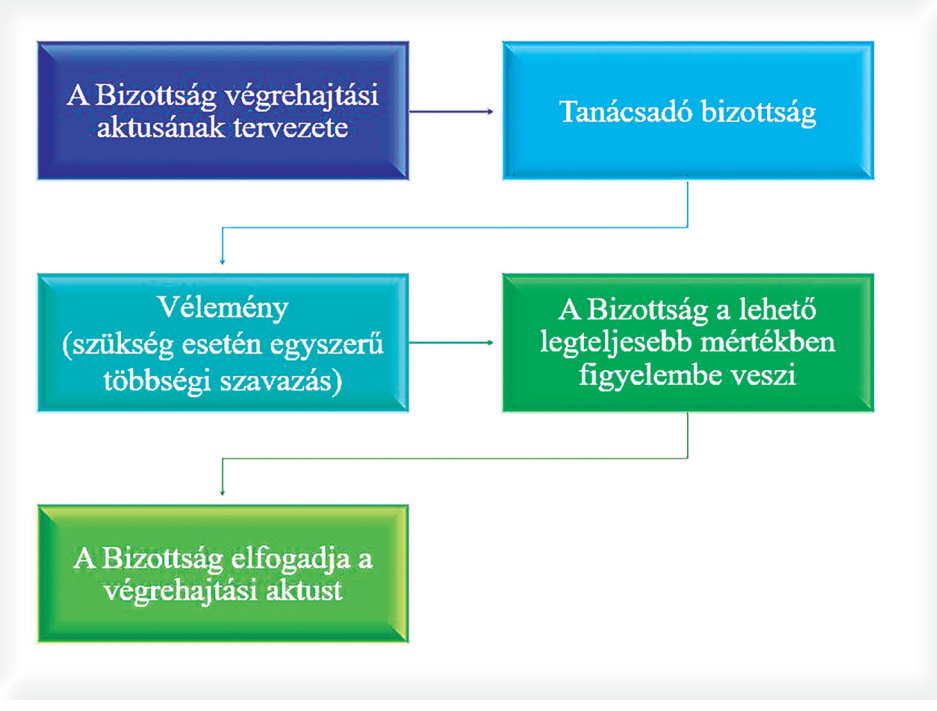
Ezeket a tematikus „komitológiai bizottságokat" a jogalkotó (a Tanács és az Európai Parlament, vagy csak a Tanács) állítja fel. Minden tagállamból 1 képviselőt (szakértőt) tartalmaznak, elnökeik pedig a Bizottság tisztviselői. A komitológiai

bizottságok anyagai kapcsán az állampolgárok és más érdekelt felek számára 4 hét áll rendelkezésre a véleményezésre.

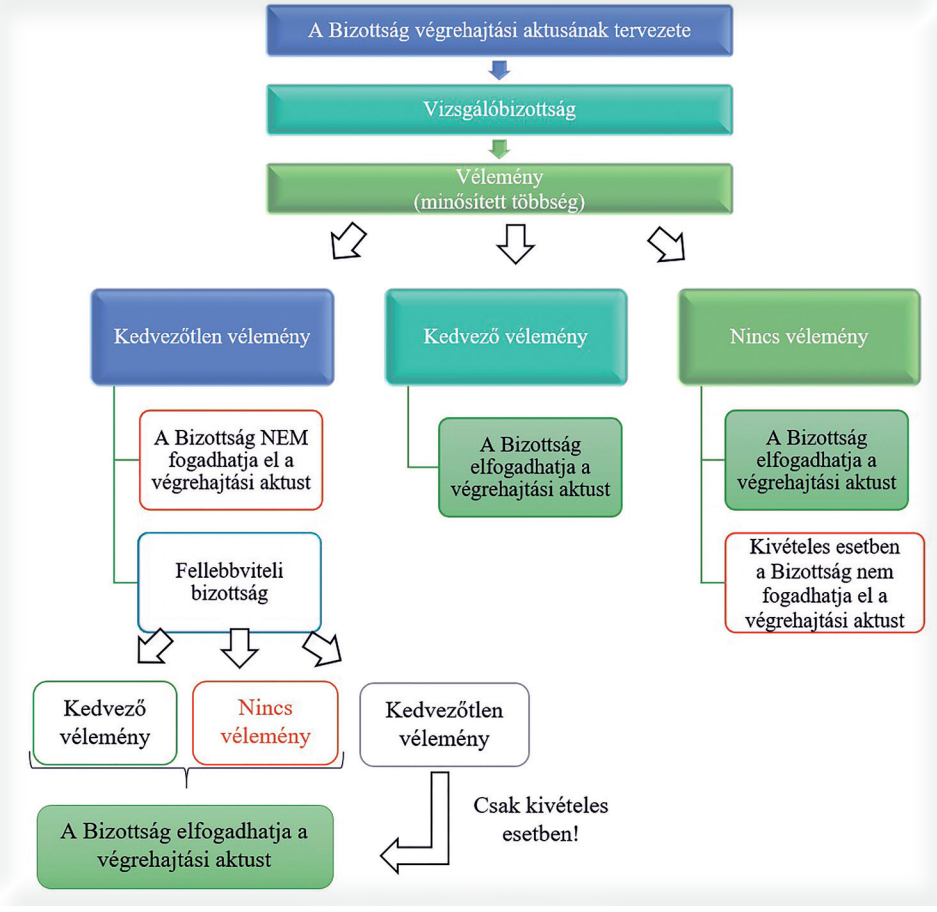
A végrehajtási aktus minden esetben egy jogalkotási aktushoz kapcsolódik, amely meghatározza, hogy mi az a kérdés, amelynek körében a Bizottság jogot alkothat. Ez a témakör fogja kijelölni azt, hogy milyen típusú bizottsági értékelés az, amely megelőzi a jogi aktus elfogadását:

- a vizsgálati eljárást különösen a következőkre alkalmazzák:
  i. általános hatályú intézkedések;
  ii. potenciálisan jelentős relevanciával bíró intézkedések olyan területeken, mint az adózás vagy az agrárpolitika.
- az összes többi végrehajtási aktus esetében általában tanácsadó bizottsági eljárást alkalmaznak.

A két eljárás közötti fő különbséget az adja: mennyiben van lehetőség a Bizottságot arra rábírni, hogy újragondolja a koncepcióját. A két eljárás folyamatábráját lásd és vesd össze alább.



13. ábra A tanácsadóbizottsági eljárás



14. ábra A vizsgálóbizottsági eljárás

b) A felhatalmazáson alapuló hatáskörben alkotott (delegált) aktusok

A nevéből eredően a felhatalmazáson alapuló aktus az eredetileg jogalkotásra felhatalmazott jogalkotótól származtatott (delegált) jogkör alapján elfogadott jogalkotási termék. Gyakran előfordul például az alábbi területek részletszabályozása kérdésében: belső piac, mezőgazdaság, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, közlekedés, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség.

A Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok – és hangsúlyozottan nem-jogalkotási aktusok – elfogadására vonatkozó hatáskörét a szóban forgó jogalkotási aktus állapítja meg, ami szigorú korlátozások alá tartozik:

- a felhatalmazáson alapuló jogi aktus **nem változtathatja meg** jogalkotási aktus alapvető elemeit, és egy terület alapvető elemei nem tartozhatnak hatáskör-átruházás hatálya alatt (→jogforrási hierarchia);
- a jogalkotási aktusnak meg kell határoznia a felhatalmazás **céljait, tartalmát, hatályát** és időtartamát;
- a Parlament és a Tanács **visszavonhatja** a felhatalmazást, vagy kifogást emelhet a felhatalmazáson alapuló jogi aktus ellen.

A Bizottság természetesen ekkor is bevon rajta kívül álló, külső szereplőket a transzparencia és a demokratikus legitimáció érdekéb en, **szakértői csoportok** formájában. Ezek a szakértői csoportok nem azonosak a komitológiai bizottságokkal.

A szakértői csoportok olyan tanácsadó testületek,

- ✓ amelyek különböző területek **szakkérdés**eiben jártas szakemberek biztosítanak a jogalkotáshoz a Bizottságnak vagy valamelyik szervezeti egységnek;
- ✓ amelynek tagjai a **köz- és a magánszférából is** kikerülhetnek;

A tagok az alábbi típusokba sorolhatók:

Típus	Személyi kör
A típus	A saját nevükben véleményt nyilvánító független szakértők.
B típus	Konkrét szakpolitikai területen működő szervezetek közös érdekeit képviselő egyéni szakértők. Nem egyes érdekelt feleket, hanem érdekeltek szervezetei által követett közös szakpolitikai irányt képviselnek. Ezeket a szakértőket a szervezetek javasolhatják erre a feladatra.
C típus	A szó tágabb értelmében vett szervezetek: vállalatok, egyesületek, civil szervezetek, szakszervezetek, egyetemek, kutatóintézetek, ügyvédi irodák, tanácsadó cégek stb.
D típus	Az EU-országok tagállami, regionális vagy helyi hatóságai.
E típus	Egyéb közigazgatási szervek: nem uniós országok – köztük a tagjelölt országok – hatóságai, uniós szervek, irodák vagy ügynökségek, nemzetközi szervezetek stb.

15. ábra A szakértői csoport delegált aktusok elfogadása esetén

A B. és a C. típusú tagság előfeltétele, hogy a szervezet regisztrálva legyen az átláthatósági nyilvántartásban.

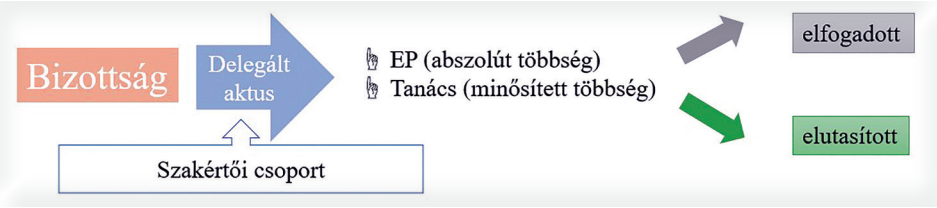
A C., a D. és az E. típusú tagok az ülés napirendjétől függően állandó vagy ad hoc képviselőt neveznek ki.

- ✓ és egynél többször ülnek össze, tehát **nem ad hoc** jellegűek.

A bizottsági szakértői csoportokra a Bizottság határozatában lefektetett szabályok, valamint a releváns bizottsági közlemények vonatkoznak, amelyek egyúttal jól példázzák a Bizottság belső szervezetalakítási jogköreit is.

A jogalkotó felhatalmazáson alapuló aktus megalkotásának folyamatával tulajdonképpen átruházza a normatartalom kimunkálásának és egyeztetésének feladatát a Bizottságra, mert magáról az aktusról szavazni fognak.

A folyamatot az alábbi ábra szemlélteti.



16. ábra A felhatalmazáson alapuló aktus születése

c) Atipikus végrehajtási aktusok

Vannak olyan, az uniós jog végrehajtására irányuló, azt elősegítő cselekmények, amelyek nem illenek az előbbi kategóriába. Többek között azért, mert szabályozásukra az EU-nak nincs hatásköre, ám kvázi normatív jellegük miatt jelentőségük nem elhanyagolható.

17. ábra Az atipikus végrehajtási cselekmények területei

c1. Szabványok

A belső piac zavartalan működésének előmozdítása a termékekre vonatkozó műszaki szabályok függvénye is. Emiatt a **termékekre vonatkozó műszaki szabályok**ból eredő kereskedelmi akadályokat csak akkor lehet megengedni, ha ezek az alapvető követelmények teljesüléséhez szükségesek, és ha fő biztosítékként közérdekű célt szolgálnak. Emellett a belső piac zavartalan működésének előmozdítása érdekében a lehető legnagyobb mértékű **átláthatóság**ra kell törekedni a műszaki szabályok megállapítását célzó nemzeti kezdeményezések terén.

A szabályozási megközelítés döntő szerepe a kereskedelem akadályainak felszámolása volt az 1980-as években. Annak ellenére, hogy ezek az összehangolt európai szabványok nem kötelezőek az áruk és a szolgáltatások gyártói számára, a megfelelőség vélelmét megkapják, amennyiben azokat a Hivatalos Lapban közzéteszik és átültetik a nemzeti szabványokba. Az európai szabványügyi szervezetek által előállított szabványok nagy része megfelel a nemzetközi szabványoknak, és ennek érdekében fenntartják az együttműködést. Az európai és a nemzetközi szabványügyi szervezetek kölcsönösen befolyásolják egymást.

A szabványosítás **önkéntes**, konszenzus által vezérelt tevékenység, amelyet az érdekelt felek maguk végeznek, nyitottságon és átláthatóságon alapulva, független és elismert szabványügyi szervezeteken belül, és amelyek olyan szabványok elfogadásához vezetnek, amelyek betartása önkéntes. A szabványok nem járnak joghatásokkal, ezért nem tartoznak bírósági felülvizsgálat alá. Ellenben követésük jelentős mértékben megkönnyíti a kereskedelmi forgalmat, így az EU promotálja az ezzel kapcsolatos információ-megosztást.

A három európai szabványügyi szervezet – az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN), az Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság (CENELEC) és az Európai Távközlési Szabványok (ETSI) – hivatalosan elismerten illetékes az önkéntes műszaki szabványosítás területén. Ezek együttesen alkotják az európai szabványügyi szervezeteket (ESOs). A három európai szabványügyi szervezet együttműködik a közös érdekű politikai és műszaki kérdésekben. Ezt az együttműködést a Közös Elnökök Csoportja koordinálja.

A termékekre vonatkozó műszaki szabályokból eredő kereskedelmi akadályokat egyébként csak akkor lehet megengedni, ha ezek az alapvető követelmények teljesüléséhez szükségesek, és ha fő biztosítékként közérdekű célt szolgálnak. A Bizottság számára ezért lényeges, hogy a műszaki rendelkezések elfogadását megelőzően a szükséges információ rendelkezésére álljon. Ebből adódóan a tagállamoknak értesíteniük kell a Bizottságot (notifikációs eljárás) a műszaki szabályokat érintő projektjeikről, továbbá a többi tagállamot is tájékoztatni kell az egyes tagállamok által tervezett műszaki szabályokról. A belső piac célja ugyanis egy olyan környezet megteremtése, amely előmozdítja a vállalkozások versenyképességét. A fokozottabb információszolgáltatás elősegíti e piac előnyeinek a vállalkozások által történő jobb kihasználását. A bejelentett projektek címeinek rendszeres közzététele és a bizalmas jellegre vonatkozó rendelkezések útján lehetővé kell tenni a gazdasági szereplők számára, hogy a más tagállamok által javasolt nemzeti műszaki szabályok hatásait illetően

állást foglaljanak. Emiatt a tagállamok közzéteszik, milyen nemzeti műszaki szabályt fogadtak el, azt pedig, hogy ezt milyen eljáráson keresztül és milyen tartalommal, jelenleg az EP és A tanács (EU) 2015/1535 irányelve határozza meg, felváltva és megreformálja a hasonló célt szolgált 1998-as elődjét. Ennek magyar szempontból fontos átültető szabálya a 102/2009. (V. 11.) Korm. rendelet, amely az ezirányú kormányzati koordinációt is részletes szabályokkal determinálja.

A notifikációt követően a Bizottságnak és többi tagállamnak elegendő időt kell biztosítani, hogy a tervezett intézkedéssel kapcsolatban módosításokat javasolhassanak, azon akadályok megszüntetése vagy mérséklése céljából, amelyeket az intézkedés az áruk szabad mozgása elé állíthatna, és ezek a módosítások kötelezően a műszaki szabályt bevezetni szándékozó tagállamra, a tervezett intézkedések végleges szövegének megfogalmazásakor. A belső piacra jellemző ugyanis, hogy különösen akkor, amikor a tagállamok nem tudják a kölcsönös elismerés elvét alkalmazni, a Bizottság kötelező jogi aktusokat fogad el, vagy javasol elfogadásra. Ha tehát egy tagállam ezen eljárási kötelezettségeit vagy ezen szabályokat megszegve fogadja el egy belső (nemzeti) jogot, akkor a notifikációt előíró irányelv megsértése miatt, a belső jogszabály nem alkalmazható a belső jogban.

c2. Önszabályozás ösztönzése

Az önszabályozás olyan **meggyőző erőre épül**, amellyel a kötelező erejű jogforrások hiányában is elérhető egyfajta harmonizáció. Az EU jogalkotási hatáskörének árnyékában azt szolgálja, hogy a tagállamok közös célokkal összhangban, saját belátásból szabályozzanak egyes kérdéseket. Az önkéntes megfelelés a valóságban mindig az intézmények egyoldalú fellépésének reális lehetőségétől függ. Habár külső tényezők – például a fogyasztói vagy az érdekcsoportok nyomása – szintén szerepet játszhatnak.

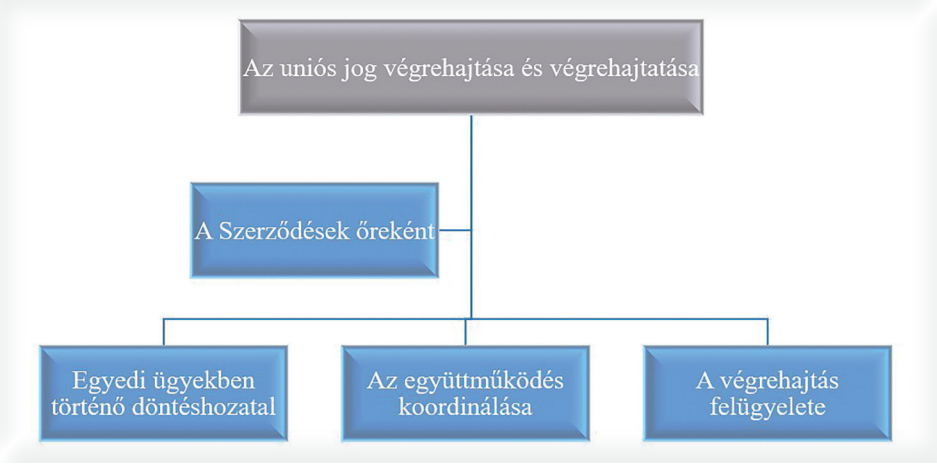
A környezeti megállapodások a legjobb példák az önszabályozó természetre, amelyek a CO_2-kibocsátás csökkentését célozzák, és például az emissziókereskedelem környezeti érdekeknek megfelelő alkalmazására törekedjenek, és ne a bírságfizetést válasszák a kvóta túllépéséért. Ehhez többek között megfelelő szabályozási környezetet kell teremteni, hogy a gazdasági szereplők érdekeltebbek legyenek a környezetkímélő fejlesztésekben, mint a bírságfizetésben.

V/2.2.2. Ajánlások, vélemények, jelentések készítése

A jogalkotási aktusok mellé a Bizottság gyakran ajánlásokat vagy véleményeket nyújt be, de akár kötelezettségszegéssel összefüggésben is fogalmazhat meg ilyeneket. Az irányába tett éves jelentésre reagálva is kiadhat ilyen tartalmú anyagokat mind az uniós szervek esetében (ügynökségek), mind a tagállamok esetében. Ezek a fontos, oda-vissza működő visszacsatolások jelentős információval szolgálnak a Bizottság számára arra nézve, hogy milyen szakpolitikai kérdések azok, amelyek mélyebb uniós szabályozást kívánnának.

A jogalkotási kezdeményezések és tervezetek nem napról-napra születnek. Az EUSz. 17. cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megfelelő kezdeményezéseket tesz. Ennek érdekében a Bizottság éves és többéves programozást kezdeményez, stratégiai céljait ötéves hivatali ideje elején határozza meg. E célok alapján évente éves politikai stratégiát terjesztenek elő, és ehhez jogalkotási és munkaprogram kapcsolódik. Ez még nem jogalkotási javaslat, de útmutatást nyújt az érdekelt csoportok, ügynökségek és természetesen a tagállamok számára, és alapdokumentumként szolgál a konzultációk megkezdéséhez.

V/2.3. Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos hatáskör

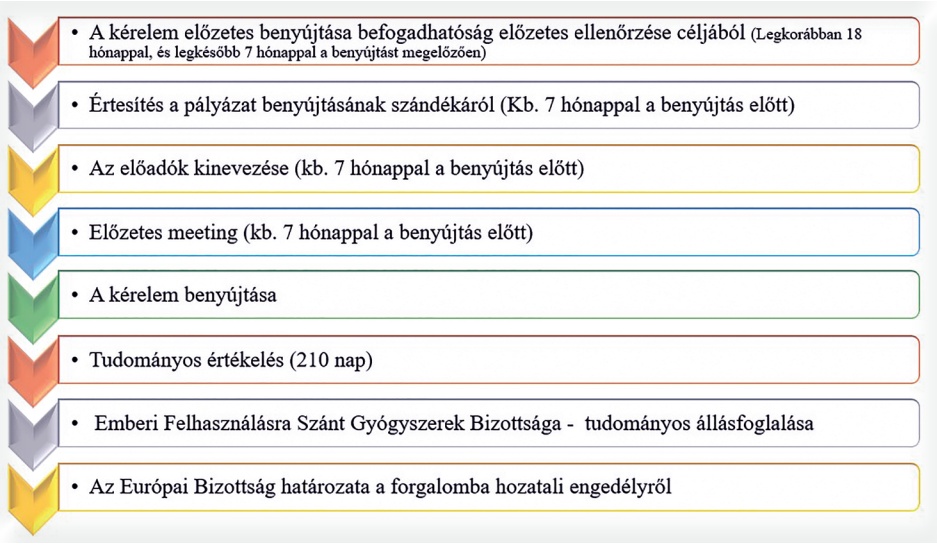


18. ábra A Bizottság mint végrehajtásért felelős szerv feladatai

V/2.3.1. Egyedi ügyekben történő döntéshozatal

A tagállami hatóságok feladata az egyedi ügyekben való döntéshozatal, és így az uniós jog alkalmazása. Azonban vannak olyan nagyobb volumenű kérdések, amelyek esetében a Bizottság vagy annak valamely szerve is rendelkezik hatósági jogkörrel.

Ilyen jogköre van például a tipikus nemzeti határokon túli hatással bíró gazdasági versenyjog területén az összefonódások ellenőrzése, a dömpingellenes intézkedések, a tagállamok által nyújtott állami támogatások kompatibilitásának a közös piaccal való összeegyeztethetősége vagy bizonyos versenyszabályok szerinti üzleti megállapodások jogszerűségének megítélése tekintetében, azaz azokon a területeken, ahol az EU kizárólagos hatáskörrel rendelkezik, vagy amikor olyan felhatalmazással rendelkezik, mint a gyógyszerek engedélyezése. Az Európai Bizottság ilyenkor az Európai Gyógyszerügynökség (European Medicine Agency – EMA) tudományos ajánlásai alapján hoz kötelező érvényű döntéseket. Egy közvetlen közigazgatási szintre központosított engedélyezési eljárás keretében a gyógyszergyárak egyetlen forgalomba hozatali engedély iránti kérelmet nyújtanak be az EMA-hoz. Ezzel egy füst alatt olyan engedély szerezhető, amellyel az engedély jogosultja az Európai Gazdasági Térség (EGT) országaiban – az egész EU mellett Izlandon, Liechtensteinben és Norvégiában – érvényes egyetlen forgalomba hozatali engedély alapján forgalmazza a gyógyszert. Az EMA emberi felhasználásra szánt gyógyszerek bizottsága vagy az állatgyógyászati készítmények bizottsága elvégzi az alkalmazás tudományos értékelését, és ajánlást ad a gyógyszer forgalomba hozataláról vagy sem. Az uniós jog szerint azonban az EMA-nak nincs felhatalmazása arra, hogy ténylegesen engedélyezze a forgalmazást az EU különböző országaiban. Az Európai Bizottság az összes központilag engedélyezett termék engedélyező testülete, amely jogilag kötelező érvényű döntést hoz az EMA ajánlása alapján. Ezt a határozatot az EMA ajánlásának kézhezvételétől számított 67 napon belül adják ki.



19. ábra A gyógyszerengedélyezési eljárás fő lépésekben
forrás: https://www.ema.europa.eu/en/documents/leaflet/applying-european-union-marketing-authorisation-medicinal-products-human-use_en.pdf (2021.03.01.)

A hatósági ügyek számár tekintve egyébként **nagyon ritka**, hogy a közvetlen szint gyakorolja a hatósági jogkört. A jogalkalmazás és a végrehajtás elsősorban a közvetett igazgatáson múlik.

V/2.3.1. Az együttműködés koordinálás

A Bizottságnak nincs olyan hatásköre, mint egy állam központi államigazgatási szervének, attól még hogy szupranacionális szerv és közvetlen közigazgatási szintként a tagállami közigazgatás felett áll, ezzel nem lesznek irányító jogkörei, nem utasíthat; nincs hierarchikusan a tagállami struktúra fölé emelve, hacsak erre felhatalmazást nem kap.

A végrehajtást és az uniós jog alkalmazását a tagállamok hatóságai végzik. Ugyanakkor, ha szükséges, ügynökségeket hozhat létre egy bizonyos szakpolitikai ágazat koordinálásához, ha a szakpolitikai terület összetettsége, annak országhatárokon átnyúló jellege, valamint a hatóságok folyamatos együttműködésének és interakciójának szükségessége összehangolást igényel.

A **koordináció** az a tevékenység, amely megszervezi a szervezetrendszer harmonikus működését a hatékony eredmények érdekében: az uniós jog megfelelő végrehajtása érdekében. Ennek érdekében a Bizottságon kívül is közvetlen szinten különböző szerveket hoztak létre.

A hatékony koordináció kulcsa az **információkezelés**ben rejlik. A különböző típusú szereplők feladata az információk előállítása, összegyűjtése, kezelése, amelyek számos célt szolgálhatnak. Az illetékes hatóságok közötti **információáramlás fenntartása** és az információk megosztása sok esetben az uniós jog végrehajtásának alapja. Ehhez közös adathálózatok kezelése vagy az adatok kölcsönös segítségnyújtási megállapodások útján történő biztosítására van szükség.

Gondoljunk csak arra az egyszerű esetre, amelyen a közös határok védelme nyugodhat: ilyen a Schengeni Információs Rendszer (SIS)! A bűnüldözésben résztvevő hatóságok szükségképpen együttműködnek és adatokat osztanak meg egymással, így biztosítva azt, hogy a schengeni térségben a szabad mozgás jogából a meghatározott jogsértések elkövetői ne profitálhassanak. Ennek mechanizmusáról később részletesen lesz szó.

V/2.3.2. A végrehajtás felügyelete

A tagállamok eredményes végrehajtási tevékenységét a Bizottság felügyeli, és szükség esetén abba beavatkozik: közigazgatási, politikai és bírósági kontroll biztosítja az integráció részvevői köre vonatkozásában azt, hogy az uniós jog mindenhol ugyanúgy érvényesüljön. Ebben a Bizottságnak – **a Szerződések őreként** – kulcsszerepe van. Vagy beindít egy eljárási folyamatot, vagy maga is eljáró fórummá válik. Erről az utolsó részben lesz részletesen szó.

V/2.4. Szervezet-menedzsment

Az EU különböző céllal létrehozott intézményei és szervei összehangolt működést igényelnek, ezért belső igazgatásra van szükség, amelynek célja egyrészt a pénzügyi, működési és személyi háttér biztosítása és a feladatok koordinációja.

Az uniós intézményeknek, különösen a Bizottságnak van szerepe abban, hogy az uniós jog végrehajtásán kívül a saját intézmény- és szervezetrendszerre vonatkozó döntéseket meghozzák, a személyzeti igazgatást biztosítsák, az irodai feltételeket és járművekkel kapcsolatos ügyeket, valamint számos egyéb folyamatos és hatékony működéshez szükséges tényleges cselekményt végezzenek. A belső igazgatással összefüggő vitás kérdések korábban a Közszolgálati Törvényszék joghatósága alá tartoztak; most a Törvényszék, mint elsőfokú uniós bíróság az illetékes.

V/2.5. Költségvetési feladatok

Az EU gazdasági erőforrásainak felhasználása – vagyis a közös célok közvetlen és közvetett megvalósítása – az EU jogalkotóinak külön jogi aktusán alapul, és annak alkalmazását a Számvevőszék felügyeli. A Bizottságnak azonban kiemelkedő hatásköre van a költségvetés igazgatásában, amely magában foglalja többek között az új (általában éves) költségvetések előkészítését, a rendszeres költségvetési jelentéstételt, és az ehhez kapcsolódó felügyeleti vagy végrehajtási intézkedések megvalósítását, ideértve a költségvetés bizonyos részével kapcsolatos feladatokat ellátó tisztviselők kinevezését.

Ezen kívül vannak olyan jogi területek, amelyek pénzügyi hátterét a Bizottság a pénzeszközök folyósítása útján nagymértékben befolyásolja.

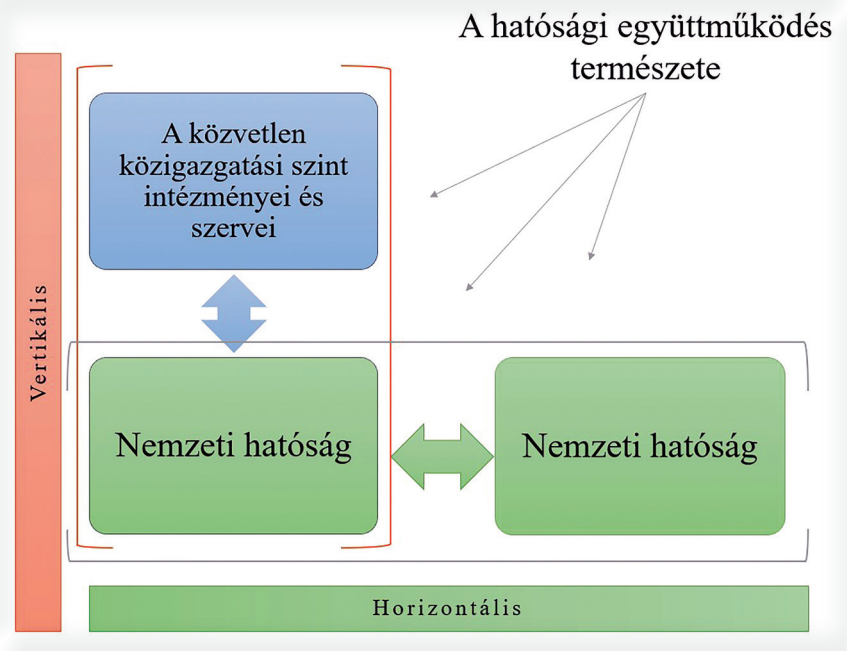
A Bizottság például mezőgazdasági, kutatási és fejlesztési támogatásokat, sürgősségi segélyt vagy olyan alapokat oszt szét, amelyek célja maga az Unió egyes cselekvési programjainak előmozdítása, például a diszkrimináció leküzdése. Ezeket a feladatokat gyakran az uniós szereplők, valamint a tagállamok állami és magánszereplői közötti együttműködés keretében, közigazgatási megállapodások útján hajtják végre.

V/3. Az ügynökségek

Az **ügynökségek** elsősorban másodlagos jogforrások által létrehozott szakosított testületek, amelyek közhatalmat gyakorolnak, elkülönülnek az EU intézményeitől és jogi személyiséggel rendelkeznek.

Az ügynökségeket Szerződések rendelkezései vagy jogalkotási aktusok hozzák létre. Nincs egységes szervezeti modelljük, és az uniós politikák területén különféle feladatokat látnak el: információszolgáltatás, a szolgáltatások nyújtása a végrehajtási jogi aktusok elfogadásának alapjaként, sőt, konkrét végrehajtási feladatokat is gyakorolhatnak.

Az ügynökségek decentralizált igazgatási szervezetek, amelyek **integrálják a nemzeti igazgatási testületeket** működésükbe azáltal, hogy strukturált formát biztosítanak a horizontális, a vertikális együttműködés számára, hálózatokat alkotva, az alábbi ábrán látható módon.



20. ábra A hatósági együttműködés vertikális és horizontális sémája

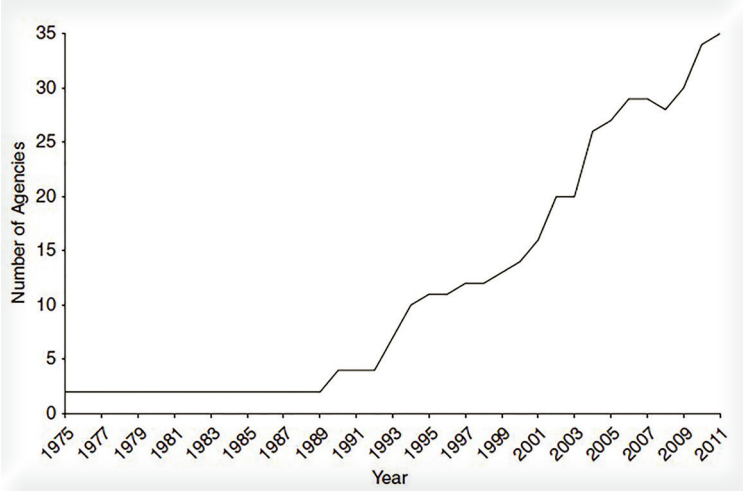
A tagállamok feladat- és hatáskörrel rendelkező hatóságai maradnak a végső döntéshozók az egyedi ügyekben, miközben az állandó információáramlást és az együttműködés platformját az ügynökségek által fenntartott hálózat biztosítja. Egyes ügynökségek csak információk gyűjtésével vagy kérelmek feldolgozásával támogatják a Bizottságot, mások a Szerződésekben meghatározott döntéshozatali folyamaton kívül hoznak fontos döntéseket.

Az ügynökséget létrehozó jogi aktusnak a Szerződés azon rendelkezésén kell alapulnia, amely az adott politika közös jogi alapját képezi. Az első ügynökségeket még 1975-ben hozták létre: Európai Szakképzés-fejlesztési Központot (European Centre for the Development of Vocational Training – Cedefop) és az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért nevű szervet (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – Eurofound). Számuk 1990 után drasztikusan megnőtt; sokukat a Tanács hozta létre.

A Bizottság tehermentesítése végett a hatáskörök ügynökségre ruházása (delegáció) logikus lépésnek tűnne, de kényes kérdés. Az 1958-as bírósági döntésben (C-9-56) kimondott **Meroni-doktrína** szerint egy intézménynek jogában áll egyértelműen meghatározott hatásköröket átruházni, amennyiben annak gya-

korlása felett felügyeletet gyakorol. A mérlegelési jogkörök átruházása viszont csak akkor megengedett, ha azt a Szerződések – például az EUMSz. 290. és 291. cikk – kifejezetten lehetőséget adnak rá. Ellenkező esetben a felhatalmazás megváltoztatná azokat az erőviszonyokat (pl. demokratikus deficit, legitimációs problémák), amelyekre az EU intézményei a Szerződésekben felhatalmazást kaptak a tagállamoktól.

Jelenleg az Európai Unió szervezetében különféle decentralizált szervek működnek, amelyek az európai ügynökségek fogalma alá tartoznak.



21. ábra Az ügynökségek számának növekedése 1975 és 2011 között
Forrás: Busuioc, E. Madalina: European Agencies. Oxford University Press, Oxford, p. 15.

Ezeket a mi fogalmaink szerint úgy tudnánk értelmezni, mint a különböző típusú központi államigazgatási szerveinket. Ne tévesszen meg senkit az a tény, hogy az ügynökségek székhelyei a tagállamok területén szétszórtan találhatók!

V/3.1. A Bizottság és a Tanács ügynökségei

Eredetileg az európai ügynökségek két fő kategóriája volt ismert, attól függően, hogy az integráció milyen szintű politikája körében hozták őket létre. A Szerződések reformjával, a politikák kapcsán az uniós hatáskörök változásával ezek szerepe és jellege is szükségképpen módosult.

Az ún. **bizottsági ügynökségek** – a szupranacionális első pillér keretében – a Bizottság kezdeményezésére jöttek létre. A Bizottság vagy közvetlenül a tagállamok

hatásköreinek átruházásával állapították meg azokat a feladatokat, amelyeket ezen ügynökségek elláttak.

Ide tartozott többek között: Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (1994); Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (1994); Közösségi Növényfajta-hivatal (1994); Az Európai Unió Szerveinek Fordítóközpontja (1994); A Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja (1997); Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (2002); Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (2002); Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (2002)

Az ún. **tanácsi ügynökségek**, ezzel szemben a Tanácson keresztül közvetlenül a tagállamoktól nyerték a felhatalmazást arra, hogy a második és a harmadik pillérbe tartozó kérdések kapcsán feladatot lássanak el. Ezáltal inkább kormányközi szervek voltak. Kiemelt szerepük van a tagállamoknak általános irányítási struktúrájukban és finanszírozási rendszereikben a nemzetek feletti intézményi szereplők kizárásával.

Például: az Európai Védelmi Ügynökség (EDA), az Eurojust, az Európai Rendőrakadémia (CEPOL), az Európai Unió Biztonságpolitikai Kutatóintézete (EUISS), az Európai Unió Műholdközpontja (Satcen).

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) érdekes példa. Eredetileg tagállami egyezmény hozta létre, nem pedig az EU másodlagos jogszabályai. Később, 2010. január 1-jén az Europol-egyezményt mint nemzetközi szerződést felváltotta az ún. Europol-tanácsi határozat mint harmadik pilléres jogforrás.

V/3.2. Az ügynökségek jogirodalmi csoportosítása

A Bizottság átfogóan először 2002-ben foglalkozott az ügynökségekkel mint szervezeti kérdéssel. Az ügynökségek európai szinten hatékonyabbá teszik az ügyintézést az olyan speciális szakterületeken, amelyek fejlett szakértelmet igényelnek, mivel döntéseik – a politikai érdekek szerinti befolyásolás kiiktatása mellett – tisztán technikai szempontúak. Ezért magas színvonalú **szakmaiság**ot képviselnek.

A Bizottság gyakran európai szabályozási ügynökségekre hivatkozik, és egyébként sem következetes a fogalomhasználatot illetően. Valójában egyes

ügynökségek segítenek meghatározott területek szabályozásában, de egyetlen, eddig létrehozott európai ügynökség sem kapott közvetlen szabályalkotási hatáskört. A szabályozó ügynökség kifejezést általában azokra a testületekre alkalmazzák, amelyek döntési jogkörrel rendelkeznek, egyedi döntések útján, akár normatív szabályok alkotásával, kihirdetésével. Sok állam rendelkezik ilyen ügynökséggel a belső rendszerében, de ezek nem azonosíthatóak egyértelműen az EU szabályozó ügynökségeivel. Ezért a név félrevezető, így inkább a jogirodalom által felállított kategóriákra támaszkodunk a továbbiakban.

22. ábra Az ügynökségek jogirodalmi kategorizálása

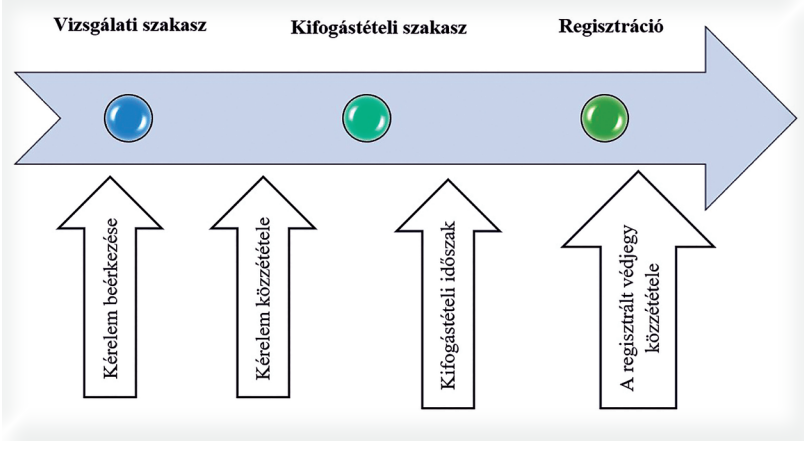
V/3.2.1. Döntéshozó ügynökség

A döntéshozatali jogkörrel felruházott ügynökségek azok, amelyek **hatóságként funkcionálnak**, azaz egyedi ügyekben olyan döntéseket bocsátanak ki, amelyek a jogalany helyzetére közvetlenül kihatnak: jogosítják, kötelezik, vagy jogi helyzetét megváltoztatják. Leggyakrabban ez a tevékenység **engedélyek** kiadását takarja. Normatív szabályok alkotására nincs felhatalmazásuk. Ilyen jogkörrel bír például: az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatala (EUIPO), az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynöksége (EASA) vagy a növényfajta-oltalmi rendszert irányító ügynökség (CPVO).

Az Európai Unió Szellemi Tulajdoni Hivatalát (EUIPO), amely 2016. március 23-ig a Belső Piaci Harmonizációs Hivatal (OHIM) néven volt ismert, azért hozták létre, hogy a szellemi tulajdonhoz kapcsolódó jogok védelmét kínálja a vállalkozások és az fejlesztők számára az EU-ban és azon kívül is. 1994 óta Spanyolországban, Alicantéban található. Aki ugyanis például üzleti tevékenységet folytat, annak van védjegye: a kereskedelemben a termékek azonosítására használt megjelölése. Ezek sokféle formát ölthetnek.

Például, ha egy Adidas cipőt keresünk, akkor tudjuk, milyen ábra azonosítja, vagy ha meglátjuk az ugró pumát, akkor tudjuk, melyik cég terméke van a kezünkben. A védjegye megkülönbözteti termékeit a többiektől, és összefoglalja annak értékeit, garantál egyfajta minőséget, amivel a termék megvásárlásával számolunk. Ezért a védjegy szellemi tulajdon, és döntő fontosságú az üzleti siker szempontjából. Védjegybejelentés közvetlenül az illetékes nemzeti szellemi tulajdonjogok védelmére szakosodott szervnél nyújtható be.

Ha Belgiumban, Hollandiában és/ vagy Luxemburgban szeretne oltalmat igényelni, akkor e három tagállamban kérelmet nyújthat be a Benelux Szellemi Tulajdoni Hivatalhoz (BOIP). Ez az egyetlen regionális szintű szellemi tulajdonvédő hatóság az EU-ban – ez a regionális útvonal. Ha az EU több tagállamában szeretne oltalmat kérni, akkor közvetlenül az EUIPO-tól kérhet uniós védjegyet – ez az európai útvonal. Az online előterjeszthető kérelem 850 €. Amennyiben a közzétételt követően senki nem él az adott védjegyre nézve kifogással, az EUIPO döntése értelmében a védjegyet regisztrálják, és ezzel 10 évre kizárólagos jogokat biztosítanak a jogosultnak az Európai Unió valamennyi jelenlegi és jövőbeli tagállamában. A kérelem elutasítása esetén fellebbezési fórumhoz lehet fordulni. Ha a fellebbezési fórum is elutasítja, akkor a Törvényszék előtt lehet keresetet indítani.



23. ábra A védjegyregisztrációs folyamat

V/3.2.2. Kvázi-szabályozó ügynökségek

Annak ellenére, hogy nincs döntéshozatali, illetve jogalkotási hatáskörük, mégis vannak olyan ügynökségek, amelyek ajánlásai jelentős befolyással bírnak. A Bizottságot jogilag nem kötik, de **technikai és tudományos kérdésekben** gyakorlatilag szakértői véleményeket adnak, amelyek de facto kötőerejét a szakmai

mondanivalójukban rejlő jelentőségük adja. Az ilyen ügynökségek döntéshozatali folyamatban való fontosságát 2002-ben az **Artegodan-ügy**ben elismerte az uniós bírósági gyakorlat, amikor úgy foglalt állást, hogy a bíróság hatásköre kiterjed:

- egyrészt az ügynökség tudományos véleménye formális jogszerűségének felülvizsgálatára,
- másrészt a Bizottság mérlegelési jogköre gyakorlásának jogszerűségére, amikor arról dönt, hogy elfogadja-e ezt a véleményt.

Az ügynökségek sokrétű feladatot látnak el, így előfordul, hogy egyik-másik több kategóriába is beleillik. Ilyen például az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség (EASA). Az EASA döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik egyes légiforgalmi alkalmasság és környezetvédelmi tanúsítás terén. Ugyanakkor a Bizottság jogalkotási munkájában fontos szerepet játszanak az ajánlásai.

Az EASA brüsszeli irodával és kölni székhellyel rendelkező ügynökség, amely 2002 óta vesz részt a végrehajtási szabályok kidolgozásában, továbbá tanúsítványok kiállításában azokban a kérdésekben, amelyekben hatáskörrel ruházták fel, ilyen például a légi közlekedésre való alkalmasság megítélése. Továbbá felügyeli és tanácsokkal látja el a tagállamok hatáskörébe vágó tevékenységét (pl. légi közlekedés üzemeltetése, légiforgalmi szolgáltatások). Együttműködnek a releváns nemzetközi szervezetek annak érdekében, hogy az uniós polgárok számára a lehető legmagasabb szintű biztonsági szintet érjék el világszerte, és elősegíti az európai és a világszintű szabványok alkalmazását.

Hasonló kvázi-szabályozó ügynökségként említhető még a már ismert Európai Gyógyszerészeti Ügynökség (EMA), az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság (EFSA), és az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA).

Az Európai Gyógyszerügynökség az Európai Gazdasági Térséghez (EGT) tartozó valamennyi országban forgalomba hozott, illetve forgalomba hozni kívánt, emberi vagy állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek kiértékelésével és felügyeletével foglalkozik. 1995-ben alapították, Amszterdamban van a székhelye. Az ügynökség fő feladata, hogy hozzájáruljon az EU országaiban forgalomba hozni kívánt, illetve forgalomban lévő gyógyszerek esetén a Bizottság szakmailag megalapozott engedélyezési gyakorlatához.

Az Ügynökség hatásköre az idők folyamán bővült. Az emberi és állatgyógyászati gyógyszerek értékelésének feladata mellett az EMA felelős a ritka betegségek (2000 óta), a növényi gyógyszerek (2004 óta), a gyermekgyógyászat (2006 óta), terápiás gyógyszerek (2007 óta). és az előrehaladott gyógyszerek speciális területein kifejlesztett termékekért is. Az EMA egy tudomá-

nyos testület, amely rendelkezik a gyógyszerek előnyeinek és kockázatainak értékeléséhez szükséges szakértelemmel, viszont nem ő az, aki ténylegesen engedélyez. Feladata, hogy ajánlást tegyen az Európai Bizottság számára, amely azután véglegesen jogilag kötelező érvényű döntést hoz arról, hogy a gyógyszer forgalmazható-e az EU-ban. Ezt a határozatot az EMA ajánlásának kézhezvételétől számított hatvanhét napon belül adják ki. A Bizottság határozatait az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi nyilvántartásában teszik közzé. A gyógyszer útja a laboratóriumtól a felhasználókig folyamatosan nyomon követhető, mert utólag is figyelemmel kísérik az engedélyezett termék alkalmazását. Miután egy gyógyszer megkapta az EU-ra kiterjedő forgalomba hozatali engedélyt, az árképzés és a visszatérítés nemzeti és regionális szinten történik. Az EMA-nak van ráhatása az árképzéssel és a visszatérítéssel kapcsolatos döntésekben. Miután egy gyógyszert engedélyeztek az EU-ban történő használatra, az EMA és az EU tagállamai folyamatosan figyelik annak biztonságosságát, és intézkednek, ha új információk jelzik, hogy a gyógyszer már nem olyan biztonságos és hatékony, mint azt korábban gondolták. Hatásköri szempontból a tagállam vagy a Bizottság kérésére helye van áttételnek, amelyeket általában a gyógyszer biztonságával, a kockázatminimalizáló intézkedések hatékonyságával vagy a gyógyszer előny-kockázat egyensúlyával kapcsolatos aggályok indokolnak. Az EMA-nak van egy külön bizottsága, amely a gyógyszerek biztonságának értékeléséért és ellenőrzéséért felelős: a farmakovigilanciai kockázatértékelési bizottság (PRAC). Ez biztosítja, hogy az EMA és az EU tagállamai gyorsan tudnak fellépni, miután észlelték a problémát.

A hatósági döntést tehát de iure nem az EMA hozza, ellenben szakmai hozzájárulása okán de facto az ő javaslata az, ami az engedélyezésről dönt.

Az EMA sikere – és ezzel együtt az EU-jogi standardok és a gyógyszerbiztonság színvonala – az európai gyógyszerszabályozási hálózaton belüli együttműködésen alapul, ami egyedülálló partnerség az Európai Bizottság, az Európai Gazdasági Térség országainak gyógyszerszabályozó hatóságai és az EMA között. A közös munka ösztönözte az ismeretek, az ötletek és a bevált gyakorlatok cseréjét a gyógyszerszabályozás legmagasabb színvonalának biztosítása érdekében.

Míg az új, innovatív gyógyszerek többségét az EMA értékeli, és az Európai Bizottság engedélyezi az EU-ban való forgalomba hozatal érdekében, a legtöbb generikus gyógyszert és a vény nélkül kapható gyógyszereket nemzeti szinten értékelik és engedélyezik. Ezenkívül számos, ma is elérhető régebbi gyógyszert engedélyeztek nemzeti szinten, mert az EMA létrehozása előtt hozták őket

forgalomba. A legtöbb tagállam rendelkezik nyilvántartásokkal az országosan engedélyezett gyógyszerekről.

V/3.2.3. Információs és koordinációs ügynökségek

A legtöbb uniós ügynökség más igazgatási funkciók mellett **koordinációs tevékenységet és információkezelést** végez, pontosabban, szinte minden ügynökség alapfeladatának ellátása erre épül. Vannak azonban olyanok, amelyek rendeltetése kimerül abban, hogy egy adott területen információkkal és elemzésekkel segítik a Bizottságot uniós szintű politika és szabályok kialakításában vagy éppen a tagállamok tevékenységét koordinálják, és megteremtik a fórumot, hogy azok kapcsolatba léphessenek az ügynökség és a tagállamok kijelölt hatóságai által kialakított **hálózat**on belül.

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) a Tanács által létrehozott egyik legfontosabb ügynökség, amelyet a korábbi 3. pillér keretében alapítottak 1999-ben. Ezt megelőzően az igazságügyi miniszterek igyekeztek együttműködni a közösségeken belüli szervezett bűnözés egyes, határokon átnyúló kérdéseiben (Trevi-csoport). Ezután megalakították az Európai Kábítószer Egységet (1993). Végül 1995-ben nemzetközi egyezményben (Europol egyezmény) rögzítették az együttműködésük jellegét. Ahogy azonban fejlődött az integráció, ahhoz igazodva az együttműködési forma is változott. Így jött létre a hágai központú Europol. Támogatja a tagállamokat a terrorizmus, a számítógépes bűnözés, valamint a bűncselekmények egyéb súlyos és szervezett formái elleni küzdelemben. Az EU-n kívüli államokkal és nemzetközi szervezetekkel is együttműködik ennek érdekében. A bűnüldözést és a rendészeti munkát a tagállamok illetékes szervei végzik. Az Europol támogató központként szolgál a bűnüldözési műveletek számára, továbbá a bűncselekményekkel kapcsolatos információk központja. Minden tagállam kijelöl egy nemzeti kapcsolattartó pontot, amely az Europol és az adott ország közötti információáramlás felelőse, mindkét irányban.

Hasonlóan szemléletes példa a 2004-ben alapított Európai Határ- és Partvédelmi Őrség (Frontex). A varsói székhelyű ügynökség az uniós országok és a schengeni társult országok külső határigazgatás terén végzett munkáját, valamint a határellenőrzés uniós szintű harmonizációját segíti. Előmozdítja, koordinálja és fejleszti az európai határigazgatást az EU Alapjogi Chartájával összhangban, az integrált határigazgatás koncepcióját alkalmazva. De magát a határrendészeti feladatot elsősorban a nemzeti határrendészeti szervek és

azok személyi állománya a Frontex utasításai és az EU határpolitikája szerint végzi. Előfordulnak tisztviselőcserék, felkészítő oktatások, de a tényleges tevékenységet nem veszi át senki az adott ország határőreitől.

Ezen információgyűjtő ügynökségek között vannak olyanok, amelyeket a Bizottság **végrehajtási ügynökség**nek nevez. Ezek meghatározott időintervallumra felállított szervek, amelyek a Bizottság közelében működnek, minden értelemben. A Bizottság munkáját segítik ugyanis abban, hogy meghatározott programokat, cselekvési terveket, jogalkotási tervezeteket kidolgozzon. Ezért soha nem rendelkeznek független döntési jogkörrel. Feladatukat a Bizottság által rájuk ruházott hatáskörben hajtják végre. Összegyűjtik, elemzik és továbbítják a Bizottságnak az uniós program végrehajtásának irányításához szükséges összes információt.

A Fogyasztó, Egészségügy, Mezőgazdaság és Élelmiszerügyi Végrehajtó Ügynökség (CHAFEA) például egy végrehajtó ügynökség, amelyet az Európai Bizottság azért hozott létre, hogy nevében négy uniós programot irányítson: „Egészségügyi program", „Fogyasztói program", „Jobb képzés a biztonságosabb élelmiszerekért kezdeményezés", „A mezőgazdasági termékek promóciója". Az Európai Bizottság által 2006-ban létrehozott Egészség- és Fogyasztóügyi Végrehajtó Ügynökség (EAHC) utódja. A CHAFEA 2014. január 1-jén kezdte meg munkáját, megbízatása 2024-ig tart. Feladata magas színvonalú támogatás nyújtása kedvezményezettjeinknek és az érdekelt felek részéről, valamint annak biztosítása, hogy a négy program által finanszírozott fellépések eredményeket hozzanak, és értékes hozzájárulást nyújtsanak a Bizottság szakpolitikai feladataihoz. 2800 kedvezményezettel és szerződő féllel áll kapcsolatban, akik közel 400 projekt, illetve szolgáltatási szerződés végrehajtásában vesznek részt az egészségügy, a fogyasztóvédelem és az élelmiszer-biztonság területén, de alapvetően a Nemzeti Fókuszpontok (NFP) segítik a CHAFEA-t, amelyet a tagállamok és résztvevő egyéb államok egészségügyekért felelős minisztere jelöl ki szakértőként.

Az ügynökségek és a tagállami közigazgatás kapcsolatáról, annak típusairól és konkrét működésre vonatkozó példákról bővebben az együttműködések körében fogunk tanulni.

VI. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének személyzete

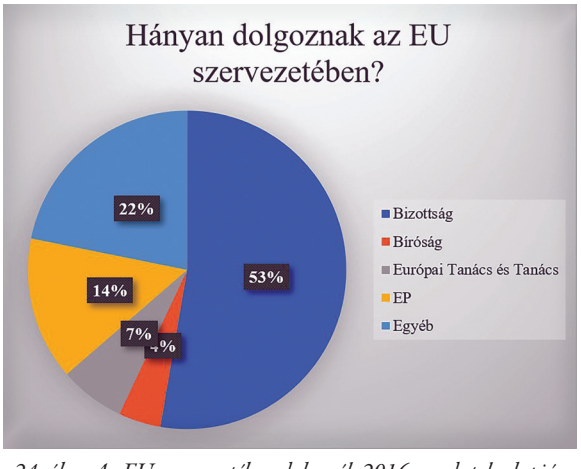
VI/1. Az európai közigazgatás közszolgálata és annak szabályozása

Az Európai Unió intézményeinek és szerveinek személyi állománya széleskörű, területileg Brüsszel, Luxemburg, Strasbourg és Frankfurt mellett az ügynökségek székhelyei miatt valamennyi tagállamban jelen vannak.

Az EU intézményeiben több mint 40 000 ember dolgozik az EU 27 tagországából. Az Unió az éves költségvetésének körülbelül 6%-át költi a személyzetre, adminisztrációra és az épületek fenntartására.

A **közszolgálat** alatt tág értelemben a közösség szolgálatát ellátó alkalmazotti kategóriákat értjük; azon emberek összességét, akiket az állam valamely szerve a közcélok megvalósítása érdekében foglalkoztat, ideértve valamennyi hatalmi ág területére eső személyi állományt. Szűk értelemben csak a közigazgatás dolgozói tartoznak ide, akiket átfogóan köztisztviselőnek szoktak nevezni.

Ebből eredően az **európai közszolgálatot** is értelmezhetjük tágan, valamennyi uniós intézménynél és szervnél, testületnél dolgozót, hiszen valamennyien – közvetve vagy közvetetten – közcélért tevékenykednek, személyi állomány összességeként. Szűkíthetjük a közigazgatási feladatot ellátó személyzetre. ebben az esetben csak a kifejezetten közigazgatási feladatot ellátó Bizottság, az ügynökségek, továbbá azon szervek személyi állománya tartozik ide, akik igazgatási feladatot látnak el.

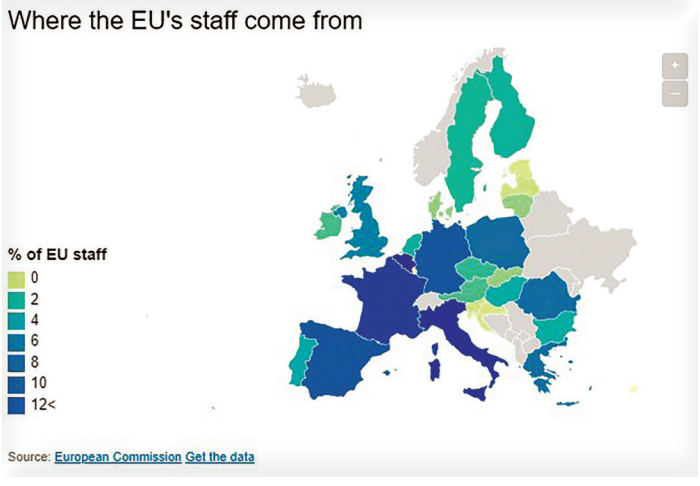


24. ábra Az EU szervezetében dolgozók 2016-os adatok alapján
Forrás: https://theconversation.com/how-many-people-work-for-the-eu-59702 (2021.03.01.)

Az Európai Bizottság különböző egységekből, azaz főigazgatóságokból áll. Mindegyik főigazgatóság más-más szakpolitikai területért vagy szolgáltatásért felelős, amelyet körülbelül 32 000 főből álló személyzet biztosít. Az Európai Parlament főtitkárságán és képviselőcsoportjaiban összesen mintegy 7 500 ember dolgozik. Az Európai Unió Tanácsának főtitkársága 3 500 személyt foglalkoztat. A tisztviselők java a közigazgatásban dolgozik, a Bizottság szervezeti keretei között. A személyzetre vonatkozó statisztikákat lásd alább.

Az EU intézményeinél és szerveinél közszolgálatot teljesítőket szokás **eurokratának** nevezni.

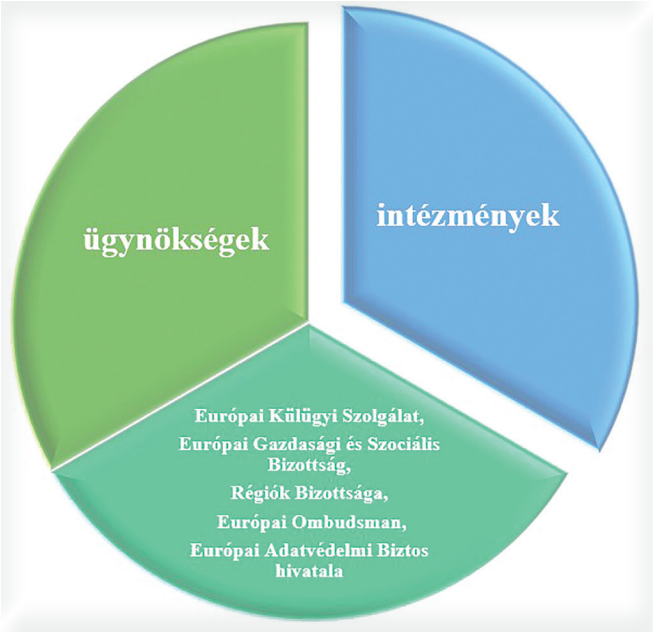
Bürokrata szó mintájára alkotott, az EU-intézményekben és szerveiben foglalkoztatottakra használatos nem hivatalos kifejezés. Ne keressünk olyan bonyolult kifejezéseket és közszolgálati státuszbeli megkülönböztetéseket, mint a magyar közszolgálati joganyagban, mert sokkal egyszerűbben szabályoz az uniós jog.



25. ábra Az európai közigazgatásban dolgozók nemzetiség szerinti hovatartozása 2016-os adatok szerint
Forrás: https://theconversation.com/how-many-people-work-for-the-eu-59702 (2021.03.01.)

Az Európai Bizottság alkalmazottai az európai közszolgálat tagjaként végzik munkájukat. Nemzetiség szerinti megoszlásukra vonatkozóan a Bizottság rendszeresen közzéteszi a statisztikai adatokat, amelyek – nem minden hivatalos nyelven – alább érhetőek el.

Az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata (31 EEC 11 EAEC rendelet) az integráció legrégebbi közigazgatási jogi szabályanyaga: 1962. január 1-jén lépett hatályba, és több mint 140 módosításon ment ugyan keresztül, de még mindig hatályos. A hatálya napjainkban az alábbi tisztviselői körre terjed ki.



26. ábra A személyzeti szabályzat szervi hatálya

Az EU **tisztviselője** bármely olyan személy, akit a személyzeti szabályzat rendelkezéseinek megfelelően valamely **intézmény** állományában létrehozott beosztásba az adott intézmény kinevezésre jogosult hatósága által kibocsátott kinevezési okirattal kineveztek.

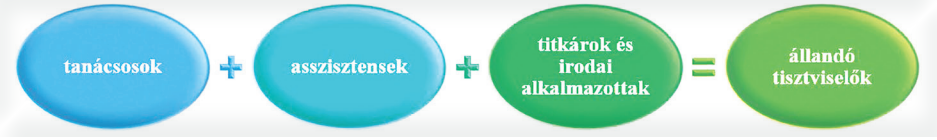
- ➲ Ugyanezt az ügynökségekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a személyzeti szabályzat másként rendelkezik.
- ➲ A személyzeti szabályzat intézményként (és így azok munkavállalóira tisztviselőként) tekint továbbá az alábbiakra:
  - ❍ az Európai Külügyi Szolgálat,
  - ❍ az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság,
  - ❍ a Régiók Bizottsága,
  - ❍ az Európai Ombudsman,
  - ❍ az Európai Adatvédelmi Biztos.

A személyzeti szabályzat hatálya alá tartozó **álláshelyeket**, a vonatkozó feladatok természetére és fontosságára tekintettel a következőképpen kell besorolni:

- ☙ A **tanácsosok** besorolási csoportja (AD)
  - ➙ ehhez a pozícióhoz 12 besorolási fokozat tartozik, amelyek a vezetői, tanácsadói és elemzői, valamint a nyelvi és tudományos feladatoknak felelnek meg.

- Az **asszisztensek** besorolási csoportja (AST), valamint
  - ehhez a pozícióhoz tizenegy besorolási fokozat tartozik, amelyek a végrehajtási és technikai feladatoknak felelnek meg.
- A t**itkárok és irodai alkalmazottak** besorolási csoportja (AST/SC)
  - ehhez a pozícióhoz hat besorolási fokozatot tartozik, amelyek az irodai és titkári feladatoknak felelnek meg.

Ők alkotják az **állandó tisztviselők** csoportját. Ugyanakkor ez nem azt jelenti, hogy csak ilyen státuszban dolgoznak az EU intézményeinél közigazgatási feladatot ellátó személyek, csak azt, hogy az állandó tisztviselők jelentik a szervezet stabil alapját.



27. ábra Az állandó tisztviselői státuszok

A személyzeti szabályzat – jogviszonyukra nézve – az alábbi tárgyköröket szabályozza:

Általános rendelkezések
A tisztviselők előmenetele
- Felvétel
- Hivatali státusz
- Aktív foglalkoztatás
- Kirendelés
- Személyes okokkal indokolt szabadság
- Nem aktív státusz
- Szabadság katonai szolgálat miatt
- Szülői vagy családi okokkal indokolt szabadság
- A szolgálat érdekében történő szabadságra küldés
- Értékelések, magasabb fizetési fokozatba lépés és előléptetés

A szolgálati jogviszony megszűnése
- Lemondás
- Kötelező lemondás
- A szolgálat érdekében történő nyugdíjazás
- Eljárások az alkalmatlanság kezelésére
- Nyugdíjazás
- Tiszteletbeli rang

A tisztviselők munkafeltételei
- Munkaidő
- Szabadság
- Munkaszüneti napok

A tisztviselők javadalmazása és szociális biztonsági ellátásai
- Díjazás és költségtérítés
- Szociális biztonsági ellátások
- Nyugdíjak és rokkantsági támogatás
- Jogosulatlan kifizetések visszatérítése
- Jogátruházás az Unió javára

Fegyelmi intézkedések
Jogorvoslat
Az Európai Külügyi Szolgálatra alkalmazandó különös rendelkezések
A harmadik országokban szolgálatot teljesítő tisztviselőkre vonatkozó különös és kivételes rendelkezések
Átmeneti és záró rendelkezések
Mellékletek I-XIII.

28. ábra A személyzeti szabályzat tartalma

VI/2. Toborzás

Az egyik uniós intézményben vagy szervben betöltött állásokra való jelentkezés feltétele, folyamata a **jogviszony típusától** (állandó tisztviselő, illetve egyéb foglalkoztatási kategóriák) **függ**ően változik. A munkaszerződéseknek több kategóriája

van – kivéve a szabadúszó munkát –, és vannak szakmai gyakorlati lehetőségek is. A határozatlan idejű szerződéssel felvett tisztviselők mellett az EU szerződéses és ideiglenes alkalmazottakat is foglalkoztat, továbbá gyakornoki lehetőségeket is kínál, és adatbázisokat tart fenn a különböző szakterületek szakértőinek neveivel.

A toborzást az **Európai Személyzeti Felvételi Hivatal** (EPSO) szervezi.

Az EPSO nyílt versenyvizsgákat szervez az állandó és ideiglenes álláshelyek betöltésére alkalmas munkaerő kiválasztására. Az EPSO felelős az alkalmazottak kiválasztásáért – kivéve a különleges eljárási szabályok szerint betöltött politikai pozíciókat[2] –, akik az Európai Unió intézményei és ügynökségei, köztük az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Bizottság, az Európai Bíróság, a Számvevőszék, az Európai Külügyi Szolgálat, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és az Európai Ombudsman hivatalánál teljesítenek majd szolgálatot. Ezután minden intézmény maga végzi a további válogatást az EPSO által kiválasztott jelöltekből.

Az EPSO-hoz átlagosan évente mintegy 60 000 – 70 000 kérelem érkezik, és 1500 – 2000 jelöltet vesznek fel. A jelentkezés nem kötött speciális uniós szintű követelményhez. Ellenben 2005-ben a 2005/118/EK határozattal létrehoztak egy ***Európai Közigazgatási Iskolát****, amely intézményközi oktatási intézményként szakmai képzést biztosít az EU személyi állománya számára. Szervezetileg az EPSO-hoz kapcsolódik, és szoros együttműködésben működik az intézmények saját képzési osztályaival, amelyek kiegészítik a képzések kínálatát azzal, hogy kielégítik intézményük sajátos képzési igényeit.*

Az EPSO honlapja tájékoztatást ad a kiválasztási folyamatról, és tanácsokkal szolgál arról, hogyan lehet felkészülni a versenyvizsgákra. Az EPSO toborozza a munkaerőt az összes uniós intézmény számára. A kiválasztási folyamat és a szerződéstípusok ugyanazok az összes intézmény esetében.

Az EPSO **nyílt versenyvizsgákat** szervez az **állandó munkaerő** (AD-besorolású és AST-besorolású tisztviselők) kiválasztására. A versenyvizsgák arra szolgálnak, hogy különböző teszt- és feladatsorok segítségével fel lehessen mérni a pályázók képességeit, és lehetővé tegyék a legjobbak kiválasztását. Minden évben különböző személyzeti kategóriákban (ügyintézők, nyelvészek, tolmácsok, fordítók, asszisztensek stb.) indulnak versenyvizsgák.

Az első forduló (1) online tesztvizsga: alkalmassági és képesség-pszichometriai gyakorlatokat tartalmaz.

---

[2] A biztosok, a bizottság elnöke, az Európai Tanács elnöke, a közös kül-és biztonságpolitikai főképviselő, az EP-képviselők, a bírák stb.

Versenyvizsga-eljárásban az a pályázó vehet részt, aki:

- ✓ az Európai Unió valamely **tagállamának állampolgára**,
- ✓ **állampolgári jogai**nak teljes körű gyakorlására jogosult,
- ✓ a **katonai szolgálatra** vonatkozó jogszabályokban rá nézve előírt minden kötelezettségnek eleget tett,
- ✓ **alaposan** (C1 szinten) ismeri az EU valamelyik hivatalos nyelvét, **és kielégítően** (B2 szinten) ismer egy másik hivatalos uniós nyelvet, illetve nyelvi versenyvizsgák esetén tökéletesen (C2 szinten) ismeri az EU valamelyik hivatalos nyelvét, és alaposan (C1 szinten) ismer két másik hivatalos uniós nyelvet.

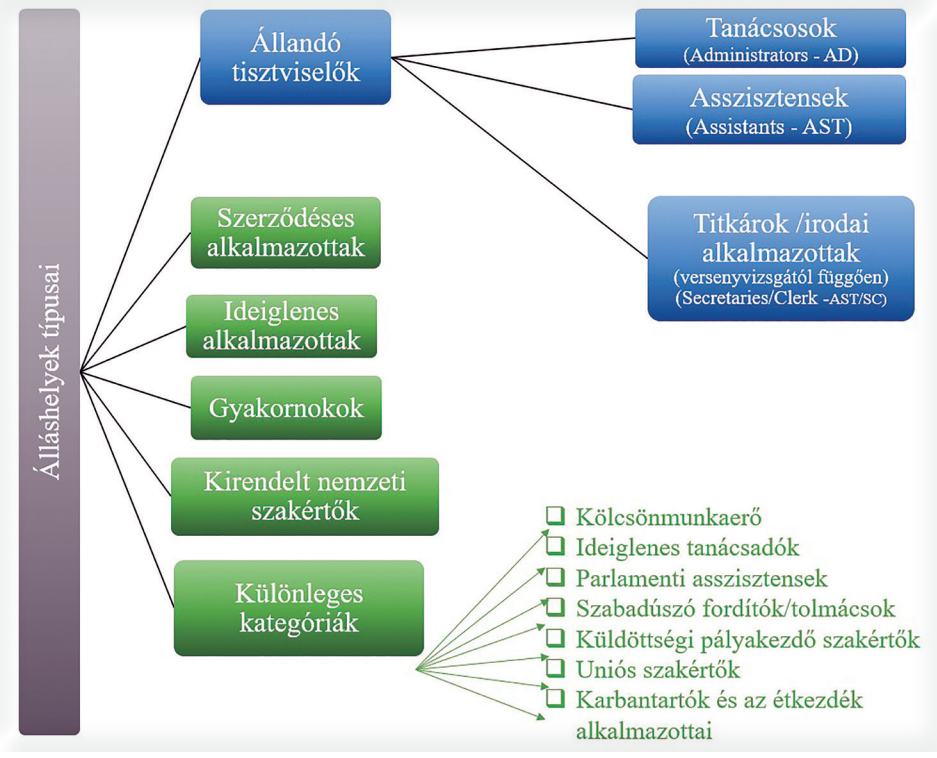
Az **iskolai végzettségre** vonatkozó minimumkövetelmény az **adott állástól** függ. Jelentkezési korhatár nincs. A tisztviselők kötelező nyugdíjkorhatára azonban 66 év. Szeretne szerencsét próbálni? Alább elérhetőek próbatesztek.

A sikeres tesztet követi (2) az **értékelési központban** zajló személyes megjelenés és csoportban végzett feladat. Ennek során azokat a képességeket mérik, amelyek nagyrészt lefedik az EU-intézmények által megkövetelt alapvető kompetenciákat: elemzés és problémamegoldás, kommunikáció, minőség és eredmények biztosítása, tanulás és fejlesztés, prioritások és szervezés, rugalmasság, másokkal való együttműködés és vezetői készségek. A pályázaton átesett pályázók egy (3) **tartaléklistára** kerülnek, amelyből az intézmények válogatnak. A verseny célja tehát nem egy adott beosztás betöltése, hanem tartalékos állomány létrehozása a toborzási igényeknek, amint azok felmerülnek. A generalista versenyek tartaléklistái általában **1 évig érvényesek**. A pályázati felhívás közzétételétől számítva általában **5–9 hónap** szükséges a kiválasztási eljárás befejezéséhez. Az értékelési szakaszban a legtöbbet elért pályázók bekerülnek a tartaléklistára. Akiket a listáról kiválasztanak, azokat fogják konkrét álláshelyre nézve (4) **állásinterjúra** hívni.

Az egész folyamat a jelentkezéstől az álláshely-betöltésig ideális esetben is legalább 9 hónapra becsült.

VI/3. Az álláshelyek típusai

A betöltendő álláshelyeket az alábbi módon csoportosíthatjuk.



29. ábra Az álláshelyek típusai

VI/3.1. Állandó tisztviselők

Az európai közszolgálat 3 állandó tisztviselői fokozatot ismer; munkájuk összetettsége alapján 16 fizetési fokozattal.

VI/3.1.1. Tanácsosok (AD)

Az AD-besorolású tisztviselők (11 fizetési fokozat) általában a **szakpolitika-tervezésben** és az uniós jog végrehajtásának nyomon követésében vesznek részt, **elemzés**i, illetve **tanácsadó**i feladatokat látnak el. A **tolmácsok és a fordítók** is ilyen jogviszonyban állnak.

Az AD csoportban az 5. és 6. besorolási fokozatnál a kinevezéshez szükséges:

- ✓ *oklevéllel igazolt, legalább 3 éves, befejezett egyetemi tanulmányoknak megfelelő végzettség, vagy*

- ✓ *amennyiben a szolgálat érdekei ezt indokolják, egyenértékű szintű szakmai képzés.*

Az AD csoportban a 7–16. besorolási fokozatnál a kinevezéshez szükséges:

- ✓ *oklevéllel igazolt, befejezett egyetemi tanulmányoknak megfelelő végzettség, ha az egyetemi képzés szokásos ideje 4 év vagy annál hosszabb, vagy*
- ✓ *oklevéllel igazolt, befejezett egyetemi tanulmányoknak megfelelő végzettség és legalább 1 éves megfelelő szakmai tapasztalat, ha az egyetemi képzés szokásos ideje legalább 3 év, vagy*
- ✓ *amennyiben a szolgálat érdekei ezt indokolják, egyenértékű szintű szakmai képzés.*

A tanácsosok AD 5-ös besorolással kezdik meg pályafutásukat, és AD 16-ig léphetnek elő. Látható, hogy Az AD 5-ös fokozat feltétele a felsőfokú végzettség. Különleges szakmai profilt megkövetelő munkakörök esetében ennél magasabb, AD 6-os vagy AD 7-es fokozatú állások meghirdetésére is sor kerülhet. Ezekben az esetekben a pályázónak több év releváns szakmai tapasztalatot kell igazolnia. AD 9-től AD 12-ig terjed a középvezetői besorolási szint. Ezekbe a fokozatokba csak előzetes vezetői tapasztalat birtokában lehet felvételt nyerni.

VI/3.1.2. Asszisztens (AST)

Az AST-besorolású tisztviselők általában támogató jellegű feladatokat látnak el, és fontos szerepet játszanak az intézmények belső működésében, működtetésében. Az asszisztensek legalább középfokú végzettséggel rendelkeznek, és általában végrehajtási és technikai jellegű (adminisztratív, pénzügyi, kommunikációs, kutatási, szakpolitikai – fejlesztési és – végrehajtási stb.) feladatokat látnak el.

Általában az AST-besorolású tisztviselők AST 1-től AST 3-ig terjedő besorolási fokozatokban kezdik meg pályafutásukat, és AST 11-es fokozatig léphetnek elő. Az AST 1-es állásra pályázóknak legalább középiskolai végzettséggel és releváns szakmai tapasztalattal vagy szakképesítéssel kell rendelkezniük.

VI/3.1.3. Titkárok, illetve irodai alkalmazottak (AST/SC)

A titkárok és irodai alkalmazottak általában irodai **szervező**munkát látnak el, vagy adminisztratív támogatást nyújtanak az uniós intézményeknél. Általában középfokú végzettség szükséges ahhoz, hogy valaki AST/SC 1-es szinten belépjen a rendszerbe.

A titkári/irodai alkalmazotti kategória az AST/SC 1-től AST/SC 6-ig terjedő besorolási fokozatokat foglalja magában. Az újonnan felvett alkalmazottak rendszerint AST/SC 1-es fokozatban kezdik meg pályafutásukat.

- ✓ *Középfokúnál magasabb szintű oktatásban szerzett, legalább egyéves tanulmányokat követő, bizonyítvánnyal igazolt és a munkakörhöz közvetlenül kapcsolódó végzettséggel, vagy*
- ✓ *középfokúnál magasabb szintű tanulmányok folytatására jogosító bizonyítvánnyal igazolt, középfokú oktatásban szerzett végzettséggel és azt követően szerzett legalább hároméves, kifejezetten a munkakör jellegéhez kapcsolódó szakmai tapasztalattal, vagy*
- ✓ *legalább egyéves szakmai képzést igazoló bizonyítvánnyal és azt követően szerzett legalább hároméves szakmai tapasztalattal*

lehet ilyen pozíciót betölteni. A képzésnek és a tapasztalatnak egyaránt igazodnia kell a munkakör jellegéhez.

Típus	Tevékenység	Fizetési fokozat	Minimális végzettség
Tanácsosok (AD)	szakpolitikai tervezés, az uniós jog megvalósítása, tanácsadás, elemzés közigazgatási, jogi, pénzügyi, gazdasági, kommunikációs és tudományos szakterületeken; fordítás és a tolmácsolás	AD 5-AD 16 (12 szint) Kb. €16,000 -ig	Egyetemi végzettség
Asszisztensek (AST)	végrehajtási és technikai jellegű (adminisztratív, pénzügyi, kommunikációs, kutatási, szakpolitika-fejlesztési és -végrehajtási stb.) feladatok	AST 1 - AST 11 (11 szint) Kb €4 500 -tól	Középfokú végzettség
Titkárok /irodai alkalmazottak (AST/SC)	irodai szervezőmunka	AST/SC1 - AST/SC6 (6 szint) Kb €2 300 -tól	Középfokú végzettség

30. ábra Az állandó tisztviselői státuszok összevetése

VI/3.1.4. Illetmények és juttatások

A tisztviselők havi alapilletménye:

- a pályafutásukat megkezdő titkárok és irodai alkalmazottak (AST/SC 1) esetében mintegy 2 300 €;
- a legalacsonyabb (AD5) besorolású tanácsosok havi alapbére kb. 4 500 € míg
- a legfelső (főigazgatói szintű, AD 16) besorolási fokozatú tanácsosoké kb. 16 000 €

Az egyes besorolási fokozatokon belül a tisztviselőket a teljesített szolgálati idő függvényében öt fizetési fokozatba sorolják. Az uniós tagországokban számított inflációt és a fizetések vásárlóerejét alapul véve az alapilletményeket évente kiigazítják.

Azok a tisztviselők, akik hazájukat azért hagyták el, hogy uniós intézményben vállaljanak munkát, **külföldi munkavégzési támogatás**ra jogosultak, amely az alapilletményük 16%-át teszi ki.

Családi helyzetük függvényében a tisztviselők **családi támogatások**ban is részesülnek. Ezek közé tartozik a háztartási támogatás, az eltartott gyermek után nyújtott támogatás, az iskoláztatási támogatás és az óvodai támogatás.

Az uniós tisztviselők fizetése j**övedelemadó-mentesség**et élvez abban az országban, ahol dolgoznak. Ahelyett, hogy az államkasszába adóznának, fizetésüket közvetlen **közösségi adó** terheli, amely egyenesen az EU költségvetésébe kerül vissza. A közösségi adó **progresszív adónem**, összege az adóköteles jövedelem 8–45%-át teszi ki. 2014 és 2023 között ezenfelül egy úgynevezett szolidaritási adó is levonásra kerül a tisztviselők illetményéből.

A nyugdíjkorhatár főszabály szerint **hatvanhatodik életév**.

Egyéb szabályok is alkalmazandóak. A tisztviselő azonban saját kérésére – 67 éves koráig, vagy abszolút kivételes esetben 70 éves koráig – tovább dolgozhat, amennyiben azt a kinevezésre jogosult hatóság a szolgálat érdekében indokoltnak találja.

VI/3.1.5. Az európai közszolgálati jogviszony jellemzői

Az Európai Unió intézményeinél dolgozó tisztviselőknek közszolgálati jogviszonyuk fennállása alatt és e jogviszony megszűnése után is be kell tartaniuk bizonyos szabályokat arra nézve, hogyan járhatnak el, és milyen magatartást tanúsíthatnak. Ezeket az előírásokat a személyzeti szabályzat és a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzat tartalmazza.

Az Európai Bizottság tagjainak függetlenségéhez nem férhet kétség. A biztosoknak feddhetetlen és tartózkodó magatartást kell tanúsítaniuk a hivatali idejük alatt és azt követően is. A tagállamok nem kísérelhetik meg befolyásolni az európai biztosokat a feladataik ellátásában. A Bizottság tagjai a hivatali idejük alatt nem folytathatnak semmilyen egyéb foglalkozást. A megbízatásuk lejárta után is feddhetetlenül és tartózkodóan kell eljárniuk kinevezések vagy előnyök elfogadásával kapcsolatban. Ilyen a szolgálati titoktartási kötelezettség, amely az európai intézmények valamennyi alkalmazottjára nézve kötelező, így a biztosokra is vonatkozik. Emellett saját etikai és integritási szabályoknak kell megfelelniük.

Ehhez igazodva a tisztviselőkre is szigorú szabályok vonatkoznak, amelyeket a személyzeti szabályzat és a Bizottság eljárási szabályzatának melléklete (a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzat) tartalmazza. Független, pártatlan, tárgyilagos és lojális magatartást kell tanúsítaniuk. Ezért haladéktalanul be kell jelenteniük minden olyan személyes, üzleti vagy egyéb érdekeltséget, mely veszélybe sodorhatná ezeknek a kötelezettségeknek a teljesítését. A szabályok hatálya alá tartozó külső tevékenységeket a tisztviselőknek először engedélyeztetniük kell – akár fizetett, akár fizetés nélküli tevékenységről van szó. Az EU munkatársainak ezenfelül tájékoztatniuk kell az őket foglalkoztató intézményt arról, hogy dolgozik-e a házastársuk, és ha igen, hol; és vannak-e olyan személyes érdekeltségeik, amelyek csorbíthatják függetlenségüket, illetve, feladataik teljesítése során felmerül-e bármilyen más összeférhetetlenség. Előzetes engedély nélkül nem fogadhatnak el külső személyektől, illetve szervezetektől szívességeket vagy ajándékokat, kivéve, ha ezek értéke nem haladja meg az 50 eurót, és ha nincs szó az ajándékok, illetve a szívességek felhalmozásáról.

Ha az európai közszolgálati tisztviselő szolgálati jogviszonya megszűnik, és 2 éven belül új munkahelyen kezd el dolgozni, értesítenie kell a Bizottságot, és előzetes engedélyt kell kérnie ehhez. Ha az új állásban folytatandó tevékenység kapcsolódik ahhoz a munkához, amelyet az illető tisztviselőként végzett

szolgálati idejének utolsó 3 évében, és ez sértheti a Bizottság jogos érdekeit, a Bizottság megtagadhatja, illetve szükség esetén feltételekhez kötheti a kérdéses állás betöltésének engedélyezését. Emellett a vezető beosztásban dolgozóknak elvileg tilos a szolgálati jogviszonyuk megszűnését követő 12 hónapban lobbitevékenységet vagy más érdekérvényesítési tevékenységet folytatniuk az őket korábban alkalmazó intézménynél olyan ügyekben, amelyekért szolgálati idejük utolsó 3 évében felelősek voltak.

A polgárok panaszt tehetnek, ha úgy ítélik meg, hogy az Európai Bizottság egy munkatársa megsértette a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályokat. Súlyos szabálysértés esetén a Törvényszék az, amelyik igazságszolgáltatási fórumként eljár.

A biztosok esetében egyéb súlyos következményei is lehetnek a szabályok megsértésének: a Bizottság elnöke felkérheti az egyes biztosokat, hogy mondjanak le; a Bizottság – a Független Etikai Bizottság véleményét figyelembe véve és az elnök javaslatára – megrovásról határozhat, és adott esetben nyilvánosságra hozhatja azt, továbbá a Bíróság megfoszthatja a volt biztosokat a nyugdíjhoz vagy egyéb juttatásokhoz való joguktól.

VI/3.2. Egyéb típusú álláshelyek

VI/3.2.1. Szerződéses alkalmazottak (CAST)

Az uniós intézményekben határozott idejű szerződéssel is lehet munkát vállalni. A szerződéses alkalmazottak (CAST) fizikai vagy adminisztratív kisegítő-szolgáltató feladatokat látnak el, vagy olyan területeken végeznek kisegítő munkát (titkári feladatok, irodai szervezőmunka, végrehajtási feladatok, fogalmazás, könyvelés és más hasonló technikai feladatok, igazgatási, tanácsadói, nyelvi és más hasonló technikai feladatok), ahol nem áll rendelkezésre kellő számban megfelelő szaktudású tisztviselő. A munka jellegétől függően az első szerződés többnyire egy rövidebb, 6–12 hónapos időszakra szól, de a szerződések határozatlan időre meghosszabbíthatók.

A szerződéses alkalmazottak állások széles körét tölthetik be, amelyekhez más-más szintű képesítésre van szükség. Ennek megfelelően az EPSO toborzási adatbázisból válogatnak az egy adott kiválasztási eljárásban sikeresen teljesítő pályázókból a jelentkezők önéletrajza, valamint az általános és/vagy szakmai készségeiket mérő – írásbeli, szóbeli vagy gyakorlati – tesztek alapján.

A javadalmazásuk kb. 1 800€ és 6 600 € között mozog.

VI/3.2.2. Ideiglenes alkalmazottakat

Az ilyen típusú állások azokra a területekre jellemzőek, ahol nagyon speciális szaktudásra van szükség. Ilyen például a tudományos kutatás.

Az ideiglenes alkalmazottak kiválasztását és felvételét általában az érintett uniós intézmény vagy **ügynökség** végzi.

VI/3.2.3. Gyakornokok

Az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat, a Bíróság, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és az Európai Ombudsman hivatala szervez évente kb. 1200 frissen végzett diplomás számára szervez 3–5 hónapig tartó szakmai gyakorlatot. Mivel gyakornoki állásra csak a felsőfokú alapképzés befejezése után lehet jelentkezni, a gyakornokok a legalacsonyabb fokozatú AD-besorolású tisztviselők által ellátott feladatokhoz hasonló feladatokat kapnak. A feladatok nagyon eltérőek lehetnek annak függvényében, hogy melyik szervezeti egységnél kerül sor a gyakorlatra. A gyakornokokat minden egyes intézmény maga választja, nem az EPSO.

Az ügynökségek közül sokan hirdetnek gyakorlati helyet, az EPSO oldalról kiindulva könnyen elérhetőek a konkrét weboldalak.

A gyakornokok többnyire mintegy **1000 €** összegű díjazást kapnak havonta. Munkájukat Brüsszelben vagy Luxembourgban végzik.

VI/3.2.3. Kirendelt nemzeti szakértők

A kirendelt nemzeti szakértők **nemzeti vagy nemzetközi hatóságok** köztisztviselői vagy egyéb állami szerv alkalmazottai, akik ideiglenesen az EU valamelyik intézményében teljesítenek szolgálatot. Főszabály szerint ők az EU-tagállamok vagy EGT államainak állampolgárai. Kivételes esetekben a Bizottság egyéb nemzeti szakértőket is fogad. Kirendelt nemzeti szakértő az lehet, aki legalább **három év megfelelő szintű munkatapasztalat**tal rendelkezik, és a kirendelés előtt legalább 12 hónapig közigazgatási vagy kormányközi szervnél dolgozott. További elvárás a jelentkezővel szemben, hogy **egy uniós hivatalos nyelvet alaposan** és egy **másikat kielégítően** ismerjen.

A kirendelés időtartama főszabály szerint **hat hónaptól négy évig** terjedhet. A kirendelés megismételhető, ha legalább hat év eltelt az első kihelyezés óta. Az

aktuális lehetőségekről a tagállamok EU mellett működő állandó képviselete tud felvilágosítással szolgálni.

VI/3.2.4. Egyéb speciális foglalkoztatási jogviszonyok

a) Kölcsönmunkaerő

Munkaerőkölcsönző cégekkel kötött szerződés útján Brüsszelben és Luxembourgban rövid távú munkalehetőségek is elérhetőek. Az uniós intézmények többnyire titkári feladatokra keresnek alkalmazottakat, általában **6 hónap**nál nem hosszabb időtartamra.

b) Ideiglenes tanácsadók

Az uniós intézmények bizonyos szervezeti egységei ajánlati felhívásokon (TED eTendering) keresztül közvetlenül alkalmaznak tanácsadókat.

c) Parlamenti asszisztensek

Az EP képviselői sajátos felvételi eljárással választják ki munkatársaikat Luxembourgba, Brüsszelbe vagy Strasbourgba. Az európai parlamenti képviselők – a Parlament által meghatározott költségvetési keret határain belül – **maguk választhatják meg asszisztenseiket**. **2020-ban** a képviselőnként rendelkezésére álló **maximális havi összeg 25 442 euró**. A helyi asszisztensek és a gyakornokok költségei nem haladhatják meg a parlamenti asszisztensi keret 75%-át. A szolgáltatóknak kifizetett költségek pedig nem haladhatják meg a keret 25%-át.

*Az **alelnökök és a quaestorok asszisztensei** az Európai Parlament ideiglenes alkalmazottai, akik az alelnökök és a quaestorok számára tevékenységük végzéséhez nyújtanak segítséget, különös tekintettel az Elnökség, a quaestorok és munkacsoportjaik üléseire, portfolióira. Az adott alelnök vagy quaestor irányításával végzik munkájukat, és őket – az idevonatkozó elnökségi szabályok keretein belül – a kiküldetésekre is elkísérik.*

*Az **akkreditált parlamenti asszisztensek** egy európai parlamenti képviselő vagy több képviselőből álló csoportosulás által kiválasztott, és szerződéssel közvetlenül, az Európai Parlament (EP) által foglalkoztatott személyek. A Parlament épületében, a három munkahely egyikén – Brüsszelben, Strasbourgban vagy Luxembourgban – dolgoznak, közvetlenül segítik a képviselő*

munkáját, annak közvetlen irányítása és felügyelete alatt, kölcsönös bizalom alapján.

*A **helyi asszisztensek** olyan természetes személyek, akik munkaszerződésben állnak a képviselőkkel, hogy a megválasztásuk szerinti tagállamban segítsék a munkájukat. Ezekre a szerződésekre az adott tagállam nemzeti jogszabályai vonatkoznak.*

*Emellett egyéb munkavállalói kategóriákat is említhetünk az EP-képviselőkkel összefüggésben. A **szolgáltató** olyan természetes vagy jogi személy, aki vagy amely szolgáltatási szerződést kötött a képviselővel, hogy annak munkáját a megválasztása szerinti tagállamban segítse. A nyújtandó szolgáltatásoknak célzottnak kell lenniük, részletesen meg kell őket határozni, és közvetlenül a képviselői megbízatás ellátásához kell kapcsolódniuk. Erre a szerződésre az adott tagállam nemzeti jogszabályai vonatkoznak. A **kifizetőhelyek** olyan természetes vagy jogi személyek, akik vagy amelyek az adott tagállamban megfelelő engedéllyel rendelkeznek ahhoz, hogy a képviselő által kötött munka- vagy szolgáltatási szerződésekkel kapcsolatos adó- és társadalombiztosítási ügyeket – a tagállam nemzeti joga, vagy adott esetben az uniós jog alapján – szakszerűen intézzék. A **gyakornokok** olyan személyek, akik gyakornoki megállapodást kötöttek a képviselővel. Ezek a szakmai gyakorlatok hozzájárulnak az európai oktatáshoz és szakképzéshez, valamint elősegítik az intézmény működésének jobb megértését; megvalósulhatnak a Parlament valamely munkahelyén vagy a képviselő megválasztása szerinti tagállamban.*

d) Szabadúszó fordítók/tolmácsok

Az Európai Bizottságnál, az Európai Parlamentnél vagy a Bíróságnál lehet ilyen módon dolgozni. Ehhez intézményközi akkreditációs vizsgát kell tenni. Az EU-nál főállásban dolgozó tolmácsokat versenyvizsgával (EPSO) választják ki.

e) Küldöttségi pályakezdő szakértők

Az EU szerte a világban rendelkezik küldöttségekkel, amelyek speciális külképviseleti szervek. A küldöttségek **18 hónapig** terjedő **szakmai gyakorlatot** biztosítanak felsőfokú végzettséggel rendelkező fiataloknak, akik így első kézből szerezhetnek tapasztalatokat a küldöttségek működéséről. Közvetlenül beleláthatnak abba, hogyan hajtják végre a küldöttségek az EU külpolitikai döntéseit. A jelentkezés az EPSO-n kívül történik.

f) Uniós szakértők

Az EU valamely szakpolitikai területének szakértőjeként bárki regisztrálhat egy-egy uniós intézmény vagy ügynökség szakértői adatbázisába.

A regisztrációhoz jelszóval védett profilt kell létrehoznia, és meg kell adnia a szükséges adatokat (elérhetőség, szakmai specializáció, igazoló dokumentumok stb.). Így szükség esetén az adott intézmény vagy ügynökség fel tudja venni a szakértővel a kapcsolatot.

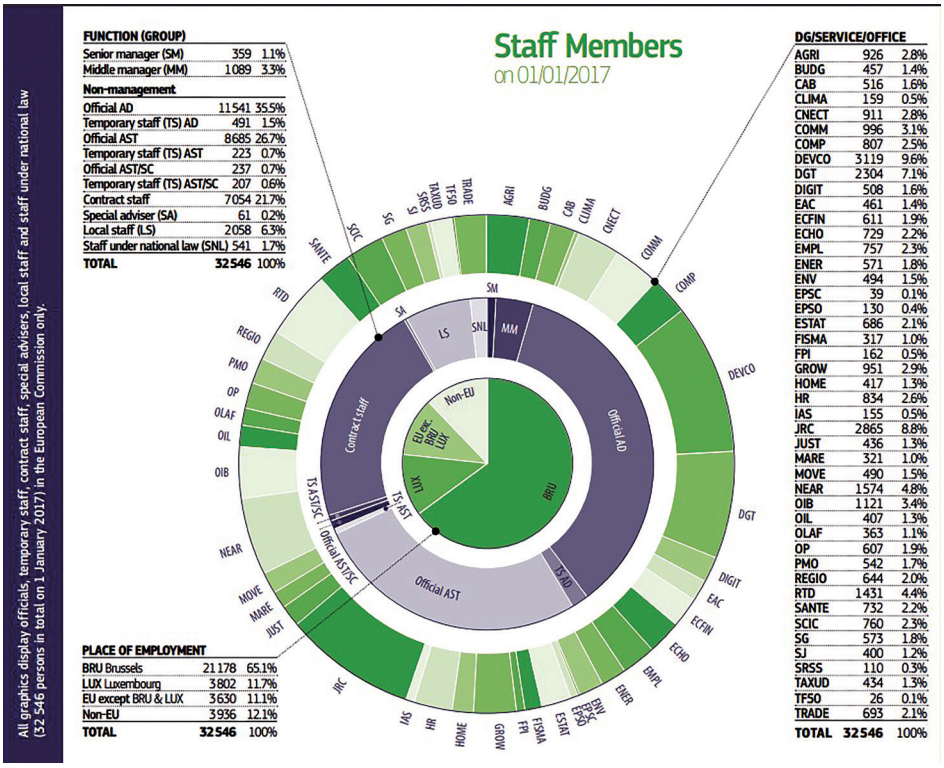
h) Szerződéses szolgáltatások karbantartási és étkeztetési célra

Bizonyos feladatok ellátásához (karbantartás, étkeztetés stb.) alvállalkozók gondoskodnak megfelelő munkaerőről. Az alvállalkozókat az intézmények nyílt ajánlattételi eljárással választják ki.

Típus	Jellemző
Kölcsönmunkaerő	▪ 6 hó max ▪ leggyakrabban titkári feladatok, rövid távra szóló szerződésüket munkaerő-kölcsönző céggel kötik
Ideiglenes tanácsadók	közbeszerzési eljárásokon keresztül közvetlenül alkalmazott
Parlamenti asszisztensek	Az EP képviselői saját felvételi eljárással választják ki munkatársaikat
Szabadúszó fordítók/tolmácsok	▪ A Bizottság, a Bíróság és az EP saját felhívásokat tesz közzé
Küldöttségi pályakezdő szakértők	▪ 18 hónap ▪ felsőfokú végzettséggel rendelkező, tehetséges és ígéretes fiatalok, akik így közből szerezhetnek tapasztalatokat a küldöttségek működéséről, és közvetlenül beleláthatnak abba, hogyan hajtják végre a küldöttségek az EU külpolitikai döntéseit
Uniós szakértők	▪ valamely szakpolitikai területének szakértője, regisztrálhat egy-egy uniós intézmény vagy ügynökség szakértői adatbázisában
Karbantartók és az étkezdék alkalmazottai	▪ Felvételükkel az uniós intézmények külső cégeket bíznak meg ▪ A szerződéseket nyílt közbeszerzési eljárás keretében ítélik oda.

31. ábra A speciális foglalkoztatási kategóriák

Az alábbiakban arra nézve láthatunk 2017-os statisztikai adatokat, hogy a Bizottság tisztviselői milyen státuszban látják el a munkájukat.



32. ábra A Bizottság tisztviselőinek összetétele 2017-es adatok alapján
Forrás: Staff Members on 01/01/2017. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr-key-figures_2017_en.pdf (2021.03.01.)

VII. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének eljárásai

VII/1. Fogalmi kérdések: közigazgatási eljárás és eljárásjog

A **közigazgatási eljárás** olyan jogi szabályok szerinti cselekvési rend, amelyet a közigazgatás működésének követnie kell. Az előre meghatározott eljárási rend szerinti cselekvés és döntéshozás elengedhetetlen minden komplex szervezet számára, hogy a tevékenységüket belső és külső ellenőrzés alatt tudják tartani. Ez a közcélokat megvalósító, közpénzekből gazdálkodó szervezetek esetén különösen fontos feltétele a jogállami elvek szerinti működésnek. Ugyanakkor az eljárásnak garantálnia kell a folyamatban szereplők jogait, ahogyan azt is, hogy az egyén számára átlátható, kiszámítható és megbízható szervezetrendszerben szülessenek a társadalmi viszonyokat meghatározó egyéni és normatív döntések.

Emiatt a közigazgatási eljárások két vetületből hordoznak garanciarendszert, amelyek érvényesülését többek között az eljárást szabályozó normáknak kell biztosítaniuk:

- az **egyéni jogok** szempontjából a magánérdek, valamint
- a hatékonyság, kiszámíthatóság és átláthatóság céljából a közérdek védelmében.

A kettőnek a megfelelő egyensúlyban kell maradnia.

Alapvető fontosságú, hogy az közigazgatási eljárásokat úgy alakítsák ki, hogy egyidejűleg védjék a közérdeket, valamint az egyének jogait. Ebből a célból a döntéshozatalnak kiszámíthatónak és átláthatónak kell lennie, és annak felülvizsgálat tárgyát kell képeznie a döntés tartalmával együtt. Ehhez olyan jogi aktusokra, normákra van szükség, amelyek megteremtik egyrészt a rendet, amit az eljárások során követni kell, rendezik a felelősségi kérdéseket, és megteremtik azokat a csatornákat, amelyeken keresztül belső és külső ellenőrzés lefolytatható, illetve meghatározott felügyeleti eszközökkel a tevékenység befolyásolható. Mindezt az egyéni ügyekben való eljárások során is biztosítani kell azzal, hogy a hatóságoknak, miközben akaratukat rákényszerítik az egyénekre, tiszteletben kell tartaniuk az egyéni jogokat is. Ezeket a garanciákat államon belül a közigazgatási jog szervezeti, személyzeti és eljárási joga hivatott szabályozni.

A közigazgatási eljárási joggal szemben tehát vannak olyan alapkövetelmények a jogállamiságból eredően, amelyeket a demokratikus államokban alkalmazott jogszabályok már tartalmaznak. Ilyen például, hogy az egyénnek vannak alapjogai, amit az eljárásokban biztosítani kell; a hatóságnak előre

kiszámíthatóan kell eljárnia, és úgy alkalmaznia a jogot, hogy azt jogorvoslat esetén is helytállónak ítéljék meg. Kérdés, hogy a folyton fejlődő EU ehhez a kihíváshoz hogyan adaptálódott, mikor – soha ne felejtsük el – főszabály szerint nem arra lett kitalálva, hogy az uniós intézmények és szervek egyedi ügyekkel foglalkozzanak; arra ott a tagállami közigazgatás.

Az EU intézmény- és szervezetrendszerében a fejlődési rend ugyanígy megköveteli a demokratikus jogállami elvek szerinti működést. Ugyanakkor mind a szervezeti jog, mind az eljárásjog kialakulása – elsősorban az ad hoc megoldásokból történő organikus fejlődés, és az ehhez általában utólag társuló hatáskört értelmező gyakorlat miatt – sajátosságokat mutat.

VII/2. Az EU közvetlen közigazgatási szintjének eljárásai

A szerződésekben létrehozott intézmények, illetve az egyéb szervek nemcsak a saját szervezetükön belül működnek eljárási rend szerint, hanem az egymással való szükségképpeni kapcsolatuk is meghatározott mederbe terelve történik, valamint a harmadik személyek vagy szervezetek irányába történő eljárások is szabályokhoz kötöttek. Ezek a szabályok nagyon változatosak, mivel az EU-nak a Szerződéseken kívül nincs egységes szervezeti szabályzata, eljárási kódexe.

33. ábra A közvetlen közigazgatási szinten előfordul eljárások

VII/2.1. Belső működési rend

Minden intézménynek és szervnek van belső szabályzata, amelyben saját maga meghatározza a működési rendjét, vagy más szerv azt számára előírja. A Bizottság esetében ez a saját közleménye, de az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról egy tanácsi határozat szól.

VII/2.2. Intézményközi együttműködések rendje

Az Európai Unió intézményei és szervei egymással kommunikálnak, együttműködnek, hiszen feladat- és hatásköreik egymásra épülnek. Ezek az eljárások ideális esetben intézményközi megállapodásokban nyernek szabályozást, kevésbé jó esetben ad hoc módon kialakult szokásjogi szabályok szerint.

Az intézményközi megállapodások a Tanács, a Parlament és a Bizottság között jönnek létre. A megállapodás célja a hatékonyság növelése és az eljárások tisztázása az intézmények közötti konfliktusok megelőzése vagy korlátozása érdekében. Az intézményközi megállapodás jogilag kötelező érvényű is lehet, de erre nincs kifejezett előírás. Az intézményközi megállapodást ugyanis az európai intézmények kizárólag munkakapcsolatuk kialakításának elősegítésére használják: jogi, eljárási és pénzügyi vonatkozású igazgatási és intézményi ügyekre vonatkozóan. Például intézményközi megállapodás született 2014. március 12-én az Európai Parlament és a Tanács között a közös kül- és biztonságpolitikától eltérő kérdésekkel kapcsolatos tanácsi minősített adatoknak az Európai Parlament részére történő továbbításáról és ezen adatoknak az Európai Parlament általi kezeléséről (2014/C 95/01).

VII/2.3. Külkapcsolatokkal összefüggő eljárások

A külügyi tevékenység keretében az álláspontok kialakítására és annak nemzetközi síkon való képviseletére az EU intézményrendszerében nincs olyan egzakt rend, mint amit például hazánkban megszoktunk. Ráadásul nincs mereven lehatárolva a külképviseleti kérdések kapcsán jogosultsággal bíró szereplők – a közös kül- és biztonságpolitikai főképviselő, a Bizottság elnöke, a Tanács elnöke, az Európai Tanács elnöke – hatásköreiben.

Az, hogy nemzetközi szervezeti tagság során ki és milyen eljárási lépéseken keresztül nyilvánul meg, függ az adott nemzetközi szervezettől, ahogy az is, hogy a képviselt álláspont tekintetében milyen egyeztetést folytat és milyen koordinációra épít. Mindez az EUSz. V. címe alatt van alapvetően szabályozva – leginkább az alább idézett rendelkezésekben –, de részletes eljárásjogi rendelkezések ezen a szinten nincsenek, és a másodlagos jogforrások szintjén is erőteljes hiányuk a jellemző.

📖 EUSz 32. cikk

*Az Európai Tanácson és a Tanácson belül a **tagállamok tanácskoznak** minden általános érdekű kül- és biztonságpolitikai kérdésről annak érde-*

kében, hogy a kérdés vonatkozásában ***közös megközelítést*** *alakítsanak ki. A tagállamok az Unió érdekeit érintő bármely nemzetközi szintű fellépés vagy kötelezettségvállalás megtétele előtt egyeztetnek a többi tagállammal a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban. A tagállamok, egy irányba mutató fellépésük útján, biztosítják, hogy az Unió képes legyen érdekeinek és értékeinek nemzetközi szinten való érvényesítésére. A tagállamok kölcsönösen szolidárisak egymás iránt.*

Ha az Európai Tanács, vagy a Tanács az első bekezdés szerinti uniós közös megközelítést határoz meg, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és a tagállamok külügyminiszterei a Tanács keretében összehangolják tevékenységeiket.

A tagállamok diplomáciai képviseletei és az Unió küldöttségei a harmadik országokban és a nemzetközi szervezetekben együttműködnek egymással és hozzájárulnak a közös megközelítés kialakításához és végrehajtásához.

(...)

34. cikk

(1) ***A tagállamok összehangolják cselekvésüket*** *a nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon. Ezeken a fórumokon képviselik az Unió álláspontjait. Ennek az összehangolásnak a megszervezéséről az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője gondoskodik.*

Az olyan nemzetközi szervezetekben, illetve nemzetközi konferenciákon, ahol nem vesz részt minden tagállam, a részt vevő tagállamok ***képviselik az Unió álláspontjait****.*

(2) A 24. cikk (3) bekezdésével összhangban azok a tagállamok, amelyek olyan nemzetközi szervezetekben, illetve konferenciákon vesznek részt, ahol nem vesz részt minden tagállam, ***folyamatosan tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselőt*** *a közös érdekű kérdésekről.*

Azok a tagállamok, amelyek az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljeskörűen tájékoztatják a többi tagállamot és a főképviselőt. Azok a tagállamok, amelyek tagjai a Biztonsági Tanácsnak, feladataik ellátása során — az Egyesült Nemzetek Alapokmányának rendelkezései alapján fennálló kötelezettségeik sérelme nélkül — védelmezik az Unió álláspontjait és érdekeit.

Ha az Unió az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának napirendjén szereplő valamely ügyben meghatározta álláspontját, azok a tagállamok, amelyek részt vesznek a Biztonsági Tanács ülésén, kötelesek kérni a főképviselő meghallgatását az Unió álláspontjának kifejtése céljából.

35. cikk

A tagállamok diplomáciai és konzuli képviseletei, valamint az Unió harmadik országokban működő és nemzetközi konferenciákon részt vevő küldöttségei, továbbá nemzetközi szervezetek melletti képviseleteik ***együttműködnek*** *az e fejezet alapján elfogadott, az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatok tiszteletben tartásának, illetve végrehajtásának biztosítása érdekében.*

Együttműködésüket ***információcserével és közös értékelések készítésével*** *erősítik.*

Hozzájárulnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 20. cikke (2) bekezdésének c) pontjában említett, az uniós polgárok számára harmadik országok területén biztosítandó védelemre vonatkozó jog érvényesítéséhez, valamint az említett szerződés 23. cikke alapján elfogadott intézkedések végrehajtásához.

VII/2.4. Döntéshozatali együttműködési eljárás

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság a rendes döntéshozatali eljárás során, amennyiben második olvasat után sincs konszenzus egy jogalkotási aktus tervezet kapcsán, akkor egyeztetnek egymással, és közös megegyezéssel meghatározzák együttműködésük szabályait. E célból a Szerződéseknek megfelelően kötelező jellegű intézményközi megállapodásokat köthetnek, például 2016-ban a jogalkotás minőségének javításáról.

A végrehajtási aktusok megalkotása során a Bizottsággal való együttműködés szintén eljárási rendhez kötött (komitológia).

VII/2.5. Hatósági eljárások

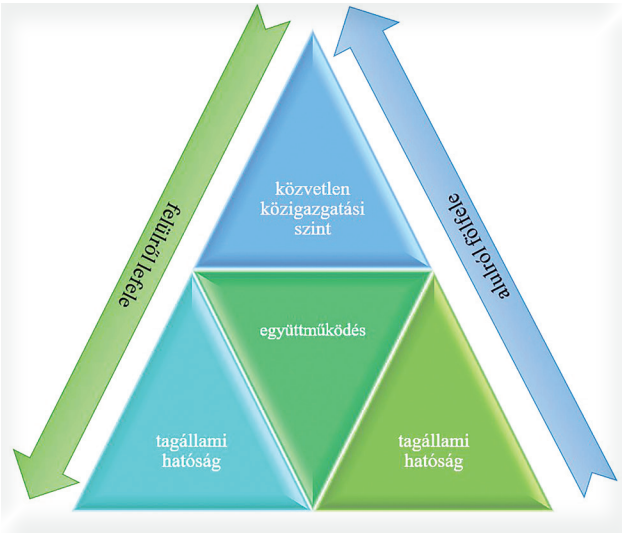
A **közvetlen hatósági eljárás** azt jelenti, hogy egy intézmény hatósági jogkört gyakorol: az uniós jog végrehajtását biztosítja, hogy maga alkalmazza azt egyedi ügyben. Erről már volt szó, ez viszonylag ritka.

Ide tartoznak azok az eljárások is, amelyek során például a Bizottsághoz benyújtott panaszok kivizsgálása körében folytat maga a Bizottság. De hogy a több eljárási lehetőség közül végül melyik lesz az, amely adott ügyben alkalmazásra kerül (panaszeljárás, bírósági eljárás, etc.), az a feltárt probléma jellegétől függ. Hogy ezek közül melyiket fogják a gyakorlatban alkalmazni, az az eljárás jellegétől függ.

A versenyjog területén számos esetben gyakorol a Bizottság (versenyügyi biztosa) hatósági jogkört. Alapvetően a tagállami versenyhatóságok biztosítják, hogy amikor a vállalkozások egyesítik erőiket, ne boruljon fel a piaci egyensúly a versenyt torzító módon, és ne alakuljon ki olyan erőfölény, amellyel vissza lehet élni. Vannak olyan mértékű kérdések, amelyek esetében a Bizottság lesz az, amely ezt az eljárást lefolytatja. Az állami támogatások engedélyezése – amennyiben nem esnek a kivételt képező körbe –, csak a Bizottság előzetes engedélyével folyósíthatóak. A nagyvállalatok csak abban az esetben hozhatnak létre fúziót vagy társulást, ha erre előzetesen engedélyt kérnek a Bizottságtól, és átadják a döntéshez szükséges információkat. Minden olyan fúziót, amellyel a létrejövő vállalkozás éves globális és európai forgalma meghaladja az előre meghatározott küszöbértékeket, a Bizottság fog vizsgálni, a küszöböt el nem érőt pedig tagállami versenyhatóság, de a fő anyagi és eljárási szabályokat egy rendelet tartalmazza mindkét esetben.

VII/2.6. Összetett hatósági eljárások

Az **összetett eljárások** feltételezik a nemzeti és a szupranacionális hatóságok feladat- és hatáskörének megosztását egy konkrét ügyben zajló eljárás egyes eljárási cselekményei kapcsán (bizonyítási eszköz, adat szolgáltatása). Egyedi ügyekben való döntéshozatali eljárásról van szó, amelyek magukban foglalják a nemzetek feletti és a nemzeti hatóságok hozzájárulását.



34. ábra Hatósági feladatok mozgatása egyedi ügyekben

- **Alulról felfelé** építkező változatában nemzeti hatóságot bíznak meg egy eljárás megindításával, de az eljárás az uniós szintű, közvetlen közigazgatás területén született végső döntés meghozatalával zárul.
  Például versenyügyekben több tagállam területi érintettsége kapcsán, vagy az ügy hordereje miatt a Bizottság átveszi a tagállam versenyhatósága előtt induló eljárást.
- **Felülről lefelé irányuló** változatukban uniós szinten indulnak, de nemzeti szinten végződnek.
  Ilyen jelenséget figyelhetünk meg akkor, amikor az uniós jog nem megfelelő alkalmazása miatt benyújtott panaszok kapcsán az eljárás végül a bepanaszolt tagállami hatóság pozitív válaszreakciójával zárul.

Ezekről az eljárásokról a hatóságok együttműködéséről szóló fejezetben lesz részletesen szó.

VII/3. Közigazgatási eljárásjog a közvetlen közigazgatás szintjén

Ahogyan az EU-nak nincs általános, koherens szervezeti jogi kódexe, úgy eljárásjogi sincs. Ez nem jelenti azt, hogy ne lennének különböző jogi aktusok, amelyek az eljárási rendre vonatkozó szabályokat tartalmaznának.

35. ábra A közvetlen közigazgatás eljárásjogi keretei

VII/3.1. A Szerződések és az eljárásjog

Nincs közvetlen szabályozás a közvetlen közigazgatás eljárásaira, kivéve azt az általános követelményt, hogy nyitott, hatékony és független legyen.

📖 EUMSz 298. cikk

(1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.

> *(2) A **336. cikk** **alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási** feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében*

E jellemzők tartalommal való megtöltésére az EU általános értékei nyújtanak iránymutatást.

> 🕮 EUSz 2. cikk
>
> *Az Unió az **emberi méltóság** tiszteletben tartása, a **szabadság**, a **demokrácia**, az **egyenlőség**, a **jogállamiság**, valamint az **emberi jogok** – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.*

A konkrét értelmezés kérdése a bírósági esetjogban, továbbá a már jól ismert SIGMA-elvekben keresendők, az adott esetre irányadó másodlagos jog fényében.

Emellett egyes kérdésekben a Szerződések külön is nevesítenek olyan jogokat, kötelezettségeket, amelyek eljárásjogi szempontból irányadóak, például ilyenek:

- ☞ az indokolás kötelezettség (EUMSz 296. cikk);
- ☞ az EU megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat (EUMSz 340);
- ☞ petíciós jog az Európai Parlamenthez, az európai ombudsmanhoz, illetve az Unió bármely intézményéhez vagy tanácsadó szervéhez a hivatalos nyelvek bármelyikén (EUMSz 20. cikk 2.d) pont; 25. cikk);
- ☞ dokumentumokhoz való hozzáférés joga (EUMSz 15. cikk).

VII/3.2. Bírósági esetjog

Az EUB ítélkezési gyakorlata folyamatosan hozzájárul az uniós közigazgatási jog alakulásához a **jogértelmezés**i gyakorlata révén. E tekintetben a mérföldkőnek számító határozatok ismerték el többek között azokat az eljárási jogosítványokat is irányadónak, amelyeket később az Alapjogi Chartában összegeztek. Az EU a jogállami keretek között a **megfelelő ügyintézéshez való jog**ot **általános jogelv**ként tiszteletben tartja (Burban-ügy 1992; Nölle-ügy 1994; New Europe Consulting-ügy 1997), és törekszik – ebből eredően – ezt az eljárásjogi rendelkezésekben, illetve azok értelmezésében is érvényre juttatni.

VII/3.3. Alapjogok

Az Alapjogi Charta az alapjogok katalógusát tartalmazza, amely **jogosítja az egyént**, másik oldalról pedig **kötelezi és irányítja az ügyintézést az Unió intézményei, szervei és hivatalai**, valamint a **tagállamok hatóságai részéről** annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

*Fontos felhívni a figyelmet a jogosulti körre: van, hogy az **uniós polgárok** (tagállamok valamelyikének állampolgára), vagy ennél **szélesebb** a kör („mindenki", „akinek székhelye vagy lakóhelye az EU területén van").*

36. ábra Alapjogok és azok hatása az eljárásjogra

VII/3.3.1. A megfelelő ügyintézéshez való alapjog: „esernyőjog"

A megfelelő ügyintézéshez való jog számos eljárási jogosítványt foglal magában, ezért szokás esernyőként is emlegetni.

📖 Az Alapjogi Charta 41. cikke

*(1) **Mindenkinek** joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és **hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül** intézzék.*

(2) Ez a jog magában foglalja:

*a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt **meghallgassák**,*

*b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a **bizalmas adatkezelés**hez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett **betekintsen**,*

*c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy **döntéseiket indokolják**.*

*(3) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján **megtérítse** számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott **károkat**.*

*(4) Mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén **írásban forduljon** az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.*

VII/3.3.2. Az iratbetekintési jog és a személyes adatok védelme

A két alapjog a Szerződéses rendelkezésekben és az Alapjogi Chartában is egyaránt megjelenik.

Az ügyiratokhoz való hozzáférést a korai bírósági gyakorlat már a versenyjogi ügyek kapcsán a megfelelő védekezés alapvető elemeként ismerte el. A dokumentumokhoz való hozzáférés jogának mint a védelemhez való jog eljárási jogának, vagy különösen a meghallgatáshoz való jognak a fejlődésével párhuzamosan, az intézmények demokratikus hiányával kapcsolatos aggodalmak ösztönözték az EU-t annak érdekében, hogy fektessen hangsúlyt a rendelkezésre. Az a tény, hogy az állampolgárok tisztában vannak a közigazgatás tevékenységével, garanciát jelent a megfelelő működésre. A nyitottság és az átláthatóság bevezetése a döntéshozatali folyamat alapelveként azt a célt szolgálja, hogy növelje az EU demokratikus jellegét, és közelebb hozza azt a polgárokhoz. Ezzel párhuzamosan az alapjogok másik oldala is egyre erősödött: a személyes adatok védelméhez fűződő jog. A kettő egyensúlya tekintetében az eljárásjog megfelelő szabályozása teremthet rendet.

Az **EP és a Tanács a dokumentumokhoz való hozzáférésről** szóló 2001. évi rendelete olyan újításokat vezetett be, amelyek egyrészt kiemelik a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának alkotmányos perspektíváját az európai közigazgatás demokratikus természetével kapcsolatban, másrészt tükrözik a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat aktuális helyzetét, a lehető legszélesebb körű hozzáférés biztosításának általános elve alóli kivételek hosszú listájával. Az Unió valamennyi **ügynökségének szintén** alkalmaznia kell ezeket az elveket. Annak érdekében, hogy olyan szabályokat hozzanak

létre, amelyek biztosítják a dokumentumokhoz való **hozzáférés jogának lehető legegyszerűbb gyakorlását**, a rendelet kötelezi az egyes intézményeket

- ☞ a nyilvánosság számára elérhető dokumentumok **nyilvántartásának vezetésére**, és
- ☞ a dokumentumokhoz való **közvetlen hozzáférés biztosítására elektronikus formában**.

Az intézmények ezenkívül kötelesek tájékoztatást és segítséget nyújtani az állampolgároknak arról, hogyan és **hol lehet benyújtani** a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelmeket. Nagy hangsúly van a határidőkön is. Például egyre **rövidebb határidő** – nem egy hónap, mint korábban, hanem tizenöt nap – áll rendelkezésre a kérelem megérkezése utáni visszajelzésre, és további tizenöt nap a kérelem feldolgozására. Ha az intézmény nem válaszol ezen határidőn belül, akkor az nemleges válasznak minősül. Ez feljogosítja a kérelmezőt arra, hogy bírósági eljárást indítson az intézmény ellen kötelezettségszegés miatt és/vagy panaszt nyújtson be az európai ombudsmanhoz.

Kiemelendő, hogy a rendelet garantálja a dokumentumokhoz való hozzáférést az Európai Unió állampolgárai és lakosai, valamint minden olyan jogi személy számára, akiknek székhelye egy tagállamban található. A Tanács, a Bizottság és a Parlament végrehajtási határozatai **kiterjesztették ezt a jogot minden természetes és jogi személyre**, még **akkor is, ha nem az Európai Unió állampolgárai vagy nincs székhelyük valamely tagállamban**.

Kérdés, hogy vajon milyen ügy az, amelynek kapcsán egy egyénnek az uniós intézmények, szervek kapcsán dokumentum-hozzáférési problémája akadhat. Erre az alábbi eset nyújt példát. Egy ír állampolgár azért fordult az Európai Gyógyszerügynökséghez, hogy hozzájuthasson egy pattanás elleni gyógyszerrel kapcsolatos összes feltételezett súlyos mellékhatást részletező dokumentumokhoz. A fia ugyanis a gyógyszer beszedése után öngyilkosságot követett el, és a kérelmező szerette volna tudni, hogy van-e összefüggés a mellékhatások és a fia tette között. Az EMA elutasította a kérését, mégpedig azzal érvelve, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló uniós szabályok nem vonatkoznak a gyógyszerek feltételezett súlyos mellékhatásairól szóló jelentésekre. A kérelmező az Európai Ombudsmanhoz fordult panasszal, aki megállapította, hogy a dokumentumokhoz való hozzáférésről szóló uniós szabályok az EMA birtokában lévő összes dokumentumra vonatkoznak. Azon felül, hogy ajánlotta, hogy az EMA vizsgálja felül a mellékhatásokról szóló jelentésekhez való hozzáférést megtagadó döntését az Ombudsman javasolta, hogy az EMA tájékoztatási politikája részeként további magyarázatokkal is szolgálhatna, megkönnyítve ezzel a lakosság számára az ilyen adatok ér-

telmezését és jelentőségük felmérését. Az EMA elfogadta az Ombudsman ajánlását, és bejelentette a jelentések nyilvánosságra hozatalát. Emellett új, kezdeményező politikát fogadott el, hogy javítsa az átláthatóságot a birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos ügyekben.

A dokumentumokhoz való hozzáférés joga **nem abszolút jog**, és gyakorlása bizonyos korlátozásokhoz kötött (bizalmas információk, személyes adatok védelme stb.). Ugyanakkor mérlegelni kell az Európai Unió **általános érdekű céljait**, és tiszteletben kell tartani az **arányosság elvét**. (Hautala-ügy 2001)

Heidi Hautala EP képviselő asszony részére a Tanács megtagadta a hozzáférést a hagyományos fegyverek kiviteléről szóló 1997-es jelentéshez azzal az indokkal, hogy érzékeny információkat tartalmazott, amelyek nyilvánosságra hozatala károsíthatja az Európai Unió harmadik országokkal fennálló kapcsolatait. A képviselő asszony bírósághoz fordult. Az – akkori elnevezés szerinti – elsőfokú bíróság megsemmisítette a Tanács határozatát azzal az indokkal, hogy a Tanácsnak meg kellett volna fontolnia a dokumentumokhoz való részleges hozzáférés lehetőségét. A Tanács Spanyolország támogatásával fellebbezett az ítélet ellen, de a Bíróság elutasította fellebbezését. Hautala asszonyt Dánia, Finnország és az Egyesült Királyság támogatta. A Bíróság helybenhagyta az elsőfokú bírósági döntést. Rámutatott, hogy a nyilvánosságnak a lehető legszélesebb körű hozzáférést kell biztosítani a dokumentumokhoz. Egyetértett az elsőfokú bíróság ítéletével, amely szerint a Tanácsnak nem automatikusan kellene elutasítania az ilyen kérelmeket, hanem alaposan mérlegelnie kellene a dokumentumhoz való részleges hozzáférés lehetőségét, ha az olyan elemeket tartalmaz, amelyek nyilvánosságra hozatala veszélyeztetné az EU érdekeit.

VII/3.3.3. A hatékony jogorvoslathoz való jog

📖 Az Alapjogi Charta 41. cikke

A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog

***Mindenkinek**, akinek az **Unió** joga **által biztosított jogait és szabadságait megsértették**, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a **bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz**. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott **független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és ésszerű időn** belül tárgyalja. Mindenkinek*

*biztosítani kell a **lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselet** igénybevételéhez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételéhez erre szükség van.*

VII/3.3.4. Az alapvető emberi jogok

Az Alapjogi Charta emberi méltóságra, a szabadságokra, valamint az egyenlőségre vonatkozó előírásai szintén mérceként szolgálnak az eljárások során.

VII/3.4. Másodlagos jogforrások: szektorspecifikum

Az uniós politikák közötti különbségek, az EU jogalkotási hatáskörei és egy bizonyos jogi terület európaizálódásának dinamikája miatt számos olyan uniós vívmány létezik, amely az adminisztráció eljárási kérdéseit az európai igazgatás közvetlen és közvetett szintjén, de különböző eszközökkel és mélységben szabályozza.

Vegyünk egy egyszerű példát: konzuli védelem. Ez a tagállamok külképviseleti hatóságainak olyan eljárása, amelynek során külföldön a bajba jutott állampolgáraiknak tudnak olyan szolgáltatásokat nyújtani, amelyekkel megkönnyítik a hazamenetelt, vagy az ügyeik intézését. Például az elveszett úti okmányokat segítenek ideiglenesen pótolni. Ez a feladat – jellegéből adódóan – egy külpolitikával erősen átitatott terület, hiszen a külképviseletek működtetése feltételezi a két érintett állam megállapodását. A külpolitika az EU-ban még mindig az egyik bástyája a nemzeti szuverenitásnak, vagyis EU-s szemszögből a leggyengébben közös szabályok alá vont terület. Azonban 1992 óta alapjogként hirdetik, hogy az uniós polgárok – ha saját államuk külképviseletei segítségét nem tudják igénybe venni – harmadik államban bármely tagállam külképviseleti szervének védelmét kérhetik. Ennek csekély részletszabályait – a külpolitikai jellegre tekintettel – egy tanácsi határozat tartalmazta. Amikor a Lisszaboni Szerződés felhatalmazta a Tanácsot ebben a tárgyban irányelvalkotási joggal, 2015-ben megszületett a harmadik országokban képviselettel nem rendelkező uniós polgárok konzuli védelmét elősegítő koordinációs és együttműködési intézkedésekről szóló irányelv. Ez már egy együttműködési mechanizmust jelent a tagállamok között e célból, amely egy keretrendelkezés arra nézve, hogy mi a teendő, kikkel kell felvenni

a kapcsolatot a kötelezettség teljesítése érdekében. Amikor az ideiglenes úti okmányokkal kapcsolatos irányelv is megszületett 2019-ben, az már egzakt eljárási határidőket is tartalmazott az egyes eljárási cselekményekre nézve. Változott a jogalkotó szervek hatásköre, a szabályozás jellege és mélysége.

Ezek voltak az általános alapok. Látjuk, hogy igazán az Alapjogi Karta ad csak megfogható szabályokat. Előfordul, hogy egyes ágazatokban, egyes eljárási cselekmények kapcsán léteznek eljárásjogi szabályok. Azonban ez nem főszabály, és nem is követnek egy meghatározott alapsémát. Ezért mondjuk, hogy az **eljárásjog szabályozása szektorspecifikus, fragmentált** (töredezett) és nagyon sok esetben **ad hoc** vagy éppen soft law formában létezik. Csak írott anyag arra nézve, hogy milyen eljárási rendet követnek.

Ez nem jó, mert kiszámíthatatlanná teszi az eljárást, az alapjogok betartása /be nem tartása nehezen követhető, és kötelező erővel bíró jogi norma hiányában – kit vonjanak egyáltalán felelősségre, és milyen szabály alapján, ha nem találkoznak az álláspontok? Nincsenek pontosan lehatárolva az eljárás egyes lépései, azok felelősei: akkor ki és hogyan feleljen az eljárási jogsértésekért? Egyáltalán ki előtt és milyen szabályok alapján?

VII/3.5. Az európai ombudsman jogfejlesztő gyakorlata

Az európai ombudsman feladata a **hivatali visszásságok kivizsgálása** az európai igazgatás közvetlen szintjén. **Független**, csak az uniós jognak alávetett intézmény, akit az EP választ 5 évre, és ennek okán kizárólag az **EP-nek felelős**. Tapasztalatairól évente **beszámol** az Európai Parlamentnek, és rendszeresen foglalja össze a nyilvánosság számára is, hogy a gyakorlata során milyen tipikus problémákkal szembesül. Az általa kibocsátott dokumentumok, összefoglalók jogforrási rangjukat tekintve puha jognak minősülnek (**soft law**), vagyis jogilag nem kötelező erejű források – még a vizsgált intézmény, szerv irányába sem –, és nem is jogi kötelezettségek. Ugyanakkor mivel az ügyek kivizsgálásakor az uniós jogot az ombudsman – támaszkodva a bírósági esetjog adta támpontokra – elemzi és értelmezi, állásfoglalásai **iránymutatásul** szolgálnak.

A Maastrichti Szerződés hívta életre az ombudsmant, aki független szereplőként 1995 óta azt vizsgálja, hogy mit tehet az uniós szintű közigazgatás jogszerű működése érdekében. Ehhez persze jó lenne pontosan tisztázni, hogy mit is értünk jogszerűségen. De egyelőre induljunk ki a jogelvekből, amelyek

a tagállamok alkotmányos hagyományaiban benne vannak, és az EU is magáénak ismeri el őket. Az Európai Ombudsman munkához látott, és az EU működése során, valamint az elvi síkon létező elvárások fényében igyekezett összegezni, hogy milyennek is kellene lennie az EU közigazgatási eljárási jogának. Elsősorban az uniós közszolgálat kívánalmait írta le, az eljárási szabályok közé pedig magatartásra vonatkozó elvárásokat is becsempészett. Nézzük ezeket!

VII/3.5.1. A helyes hivatali magatartás európai kódexe 2011

A kódexet az Európai Parlament először 2001-ben hagyta jóvá, amely az európai ombudsman értelmezési gyakorlatát tartalmazza arra nézve, hogy az EU intézménye és ügynökségei miként kötelesek megvalósítani az **európai standardok szerinti ügyintézés**t. A rendelkezések tulajdonképpen az Alapjogi Chartát értelmezik a vonatkozó ítélkezési gyakorlat fényében. Ilyen módon az ombudsmani iránymutatások a tagállamokat is kötelezik, amikor az uniós jogot hajtják végre.

A kódex szerint a tisztviselőknek alábbi elveket kell szem előtt tartani a hivatali ügyintézés során:

- Törvényesség
- Megkülönböztetésmentes eljárás
- Arányosság
- A hatalommal való visszaélés tilalma
- Pártatlanság és függetlenség
- Tárgyilagosság
- Jogos elvárások, következetesség és tanácsok
- Méltányosság
- Udvariasság
- A panasz/kérelem nyelvén történő válaszadás
- Átvételi elismervény és az illetékes tisztviselő feltüntetése
- A szolgálatához szükséges áthelyezés biztosítása
- A meghallgatáshoz és a nyilatkozattételhez való jog biztosítsa
- Ésszerű határidőben való döntés
- A döntések indokolásának megfelelősége
- A fellebbezési lehetőségek feltüntetése
- Adatvédelem biztosítása
- Információkérések teljesítése
- A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés iránti kérelmek elbírálása
- Eljárásával szemben biztosított panasztételi jog az európai ombudsmanhoz

37. ábra Az európai uniós ügyintézési alapelvek

VII/3.5.2. Az európai közszolgálat alapelvei

2012 júniusában az ombudsman közzétette az európai uniós közszolgálat számára irányadó etikai normák listáját, amely az alábbi elveket tartalmazza.

a) Elkötelezettség az Európai Unió és polgárai iránt

A tisztviselőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy az Unió intézményei az EU és **polgárai érdekeit szolgálják** a Szerződések célkitűzéseinek teljesítése során. A tisztviselőknek a lehetőségeikhez mérten arra kell törekedniük, hogy mindenkor megfeleljenek a legmagasabb szakmai követelményeknek. A pozíciójukat övező **közbizalmat** fenntartva kell jó példát mutatniuk másoknak.

b) Tisztességesség

A tisztviselőknek mindig olyan módon kell viselkedniük, hogy abban a legalaposabb nyilvános ellenőrzés se találjon kivetnivalót. Nem vállalhatnak olyan pénzügyi vagy más kötelezettséget, amely **befolyásolhatja feladataik ellátását** – ideértve az ajándékok elfogadását is –, és haladéktalanul be kell jelenteniük minden olyan **magánérdeket**, amely a tisztségükhöz kapcsolódik. Az összeférhetetlenségnek még a látszatát is kerülniük kell, még a hivatal elhagyását követően is.

c) Tárgyilagosság

A tisztviselőknek **pártatlan, tényeken alapuló** döntéseket kell hozniuk és biztosítaniuk kell a meghallgatáshoz való jogot. Késznek kell lenniük a **hibák felismerésére és orvoslására**. Mérlegelési jogkör esetén azt érdemi alapon, illetve a jogszabályokban kifejezetten meghatározott tényezők alapján hozhatják meg az ajánlásokat és határozatokat. Nem alkalmazhatnak **hátrányos megkülönböztetést**, szakmai magatartásukat pedig nem befolyásolhatja egy adott személlyel szembeni **elfogultság**.

d) Mások tisztelete

A tisztviselőknek egymást és a polgárokat tiszteletben tartva kell eljárniuk. Udvariasnak, **segítőkész**nek, pontosnak és **együttműködő**nek kell lenniük. Törekedniük kell mások közléseinek megértésére. **Világosan és egyszerű szavakkal** kell kifejezniük magukat.

e) Átláthatóság

A tisztviselők kötelesek magyarázatot adni és megindokolni a tevékenységüket. Nyilvántartásokat kell vezetniük, valamint elő kell segíteniük a magatartásuk és ezen közszolgálati elveknek a betartására irányuló nyilvános ellenőrzéseket.

VII/3.6. Az Európai Parlament vívmányai és az egységes eljárásjogi kódex érdekében tett erőfeszítései

Az Európai Parlament 2013 óta folyamatosan szorgalmazza az EU általános közigazgatási eljárási kódexének létrehozását, de eddig a Bizottság folyamatosan elutasította annak szükségességét.

*Először – a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően –, az EUMSz. 298. cikke által megteremtett jogalapra hivatkozva 2013. január 15-én fogadott el az Európai Parlament állásfoglalást az EP Jogi Bizottsága által készített jogalkotási kezdeményezésről, amelyet az előadó Luigi Berlinguer után csak **Berlinguer-jelentésként** szokás hivatkozni. A megfelelő ügyintézéshez való jog garantálása, valamint az EU nyílt, hatékony és független közszolgálatának biztosítása érdekében az EP rendeletalkotási eljárás kezdeményezésére hívta fel a Bizottságot. A javasolt rendeletnek kodifikálnia kell a jó ügyintézés alapelveit, és szabályoznia kell az Unió közigazgatásának követendő eljárást az ügyfelek egyedi ügyeinek intézésekor. Ugyanis meg kell határozni egy minimum rendelkezéseket tartalmazó kötelező erejű joganyagot, amely minden intézmény és szerv részére irányadó. A Berlinguer-állásfoglalást egy újabb, 2016. június 9-i állásfoglalás követett, az Európai Unió nyitott, hatékony és független igazgatásáról szóló rendelettervezettel, amelyet a Bizottság szintén figyelmen kívül hagyott.*

Az eljárási kódex szükségességének hangsúlyozása érdekében az EP 2017 decemberében nyilvános konzultációt indított a nyílt, független és hatékony európai közigazgatás általános szabályairól. A konzultáció 2017.12.15-től 2018.03.09-ig tartott. Az összesített eredmény alapján a legtöbb válaszadó egyetértett az EP kezdeményezésével, és szükségesnek látják az uniós szintű további intézkedéseket avégett, hogy az eljárási szabályok egyszerűbbek és átláthatóbbak legyenek.

A Berlinguer – jelentés óta alapvetően nem változott az, hogy az EP milyen minimum-szabályok rendeleti szintű rögzítését látná jónak egy lex generalis jellegű szabályozáshoz, amelyre az intézmények és szervek a lex specialis szabályaikat szükség esetén építhetnék.

Egy eljárásjogi kódexként funkcionáló rendeletnek az alábbi szabályokat kellene **alapelvi szinten** rögzítenie:

- **A jogszerűség elve:** a jogi normáknak megfelelő eljárás során kell az uniós jogot alkalmazni. Ehhez az intézmények és szervek esetében az

igazgatási hatásköröknek a törvényen kell alapulniuk, és tartalmuknak összhangban kell lenniük. A meghozott döntések vagy az elfogadott intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, mindig a közérdek szolgálata az elsődleges.

- **A hátrányos megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve:** az európai közigazgatásnak el kell kerülnie a személyek közötti indokolatlan megkülönböztetést nemzetiség, nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi származás, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy bármely más vélemény, fogyatékosság, életkor vagy szexuális orientáció alapján. A hasonló helyzetben lévő személyekkel azonos módon kell bánni. A bánásmódbeli különbségeket csak a kérdéses tárgy objektív jellemzői igazolhatják.
- **Az arányosság elve:** egyéni ügyekben csak olyan döntések születhetnek, amelyek érintik a személyek jogait és érdekeit, és akkor is csak a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértékben. Biztosítani kell a magánszemélyek és az általános érdekek közötti egyensúlyt.
- **A pártatlanság elve:** az európai közigazgatás pártatlan és független. Tartózkodik minden, a személyeket hátrányosan érintő önkényes cselekménytől, valamint bármilyen okból történő preferenciális bánásmódtól. Mindig az EU és az uniós értelemben vett közjó érdekében jár el. Egy intézkedést nem vezérelhet semmilyen személyes (ideértve pénzügyi), családi, nemzeti érdek vagy politikai nyomás. Az EU közigazgatásának ugyanis biztosítania kell az egyensúlyt a polgárok különböző típusú – például üzleti, fogyasztói és egyéb – érdekei között.
- **A következetesség és a jogos elvárások elve:** az európai közigazgatásnak következetesnek kell lennie, tartania kell magát a saját – nyilvánosan megismerhető – gyakorlatához. Eltérés csak jogszerű érdekek esetében megengedett, amelyhez alapos indokokat kell fűzni.
- **A magánélet tiszteletben tartásának elve:** tiszteletben kell tartani a személyek magánéletét, tartózkodni a személyes adatok törvénytelen célokból történő feldolgozásától vagy az ilyen adatok illetéktelen harmadik felekhez történő továbbításától.
- **A méltányosság elve:** nélkülözhetetlen a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtéséhez az egyének és a közigazgatás közötti kapcsolatokban.
- **Az átláthatóság elve:** az európai közigazgatásnak nyitottnak kell lennie. Az eljárásokat megfelelően dokumentálni kell, nyilván kell tartani a kimenő és bejövő iratokat, döntéseket, intézkedéseket. A tanácsadó

testületek és az érdekelt felek valamennyi hozzájárulását nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenni.

☞**A hatékonyság és a szolgáltatás elve:** a tisztviselőknek segítséget kell nyújtaniuk abban, hogy milyen módon lehet a hatáskörükbe tartozó ügyeket kezelni. Ha olyan kérdésben kapnak megkeresést, amelyért nem felelnek, az illetékes szolgálathoz kell irányítani a megkeresőt.

Az Ajánlás a közigazgatási döntések meghozatalát célzó **eljárásokban** az alábbi eljárási cselekményeket tartja legfontosabbnak rögzíteni.

- ✓ Az eljárásokat **hivatalból vagy egy érdekelt fél (ügyfél) kérelmére** lehet indítani
- ✓ Az egyedi határozatok iránti kérelmek beérkezését **írásban kell visszaigazolni**, megjelölve az irányadó eljárási határidőt, és annak elmulasztásának jogkövetkezményeit.
- ✓ A hiányos kérelem esetén a visszaigazolásban meg kell jelölni a **hiánypótlás** vagy hiányzó dokumentum benyújtásának határidejét.
- ✓ A tisztviselő nem vehet részt olyan közigazgatási döntés meghozatalában, amelyhez **anyagi érdeke** fűződik. Az esetleges **összeférhetetlenség**ről az érintett tisztviselő tájékoztatja közvetlen felettesét, aki az eset sajátos körülményeinek figyelembevételével határozhat az érintett tisztviselőnek az eljárásból való kizárásáról. Az érdekelt közönség kérheti a tisztviselő kizárását az olyan döntésekben való részvételből, amelyek érintik az adott személy egyéni érdekeit. A tisztviselő közvetlen felettese az érintett tisztviselő meghallgatását követően dönt.
- ✓ A **védelemhez való jog**okat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani. Ha az eljárás olyan döntésre irányul, amely közvetlenül érinti személyek jogait vagy érdekeit, az érintett személyeknek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a döntés meghozatala előtt írásban vagy szóban kifejtsék véleményüket.
- ✓ Az érdekelt feleknek **teljes hozzáférést** kell biztosítani az ügyükben keletkezett **iratokhoz**. Az érdekelt fél feladata annak meghatározása, hogy mely nem bizalmas dokumentumok relevánsak.
- ✓ A döntéseket **késedelem nélkül, ésszerű határidőn belül** meg kell hozni. A határidőket az egyes eljárásokra vonatkozó szabályokban kell rögzíteni. Ha határidőt nem állapítanak meg, az legfeljebb három hónapot vehet igénybe a hivatalbóli indítást, vagy a kérelem beérkezésének napjához képest.
- ✓ A **döntéseket írásban** kell megfogalmazni, **világos, egyszerű és érthető** módon. Ezeket a címzett által kiválasztott nyelven kell megfogalmazni, feltéve, hogy ez az Unió egyik hivatalos nyelve.

- ✓ A döntéseknek világosan meg kell jelölniük a bennük foglalt rendelkezés **indokát; hogy milyen tények és milyen jogalap** vezetett a döntés meghozatalához.
- ✓ A döntésekről írásban értesíteni kell az ügyfelet, továbbá azokat, akikre az rendelkezést tartalmaz.
- ✓ A döntéseknek egyértelműen meg kell jelölniük az igénybe vehető **jogorvoslati** lehetőségeket, és ismertetni kell azok benyújtása során követendő eljárást, a jogorvoslati fórum nevét, címét, és annak benyújtásának határidejét. A rendeletnek tartalmaznia kell annak lehetőségét, hogy az EU közigazgatása bármikor saját kezdeményezésére vagy az érintett személy kérésére kijavítsa az elírási, számtani vagy hasonló hibákat.
- ✓ A rendeletet **világosan és tömören** kell megfogalmazni, hogy a nyilvánosság számára is könnyen érthető legyen. Megfelelően **közzé kell tenni** az egyes uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek weboldalain.

Kiemelendő, hogy az Európai Parlament törekvései elsősorban a **közvetlen közigazgatási szint** közigazgatási eljárásjogára fókuszálnak, a tagállami szintet, továbbá a közvetlen és a közvetett közigazgatási szint közötti kooperációs csatornára a javaslatai nem terjednek ki.

VII/3.7. A jogirodalmi kodifikáció

A **Re**search **N**etwork on **EU A**dministrative **L**aw (**ReNEUAL**) uniós közigazgatási jog kutatói hálózata által összeállított, **Modell Szabályok**[3] néven ismertté vált kódex igyekezett az uniós közigazgatási eljárásjogot valamennyi szinten kodifikálni. A kodifikáció az adott eljárásra létező minden szabályozási forma rendszerbe foglalása, szerves egységbe ötvözése céljával zajlott, hogy láthatóvá váljon: mi tulajdonképpen a jelenlegi kép, amit a szabályozás mutat, és az elveknek megfelelően mi az, ami még hiányzik.

A teljes munka 6 könyvre tagolódik, amelyből az általános rendelkezéseket tartalmazó I. könyvön túl az II-IV. a közvetlen közigazgatási szintre vonatkozik, az V. és VI. pedig kifejezetten a horizontális, tagállami hatóságok közötti együttműködés eljárási kérdéseire. A VI. könyv kifejezetten hiányos, lévén nem volt mit kodifikálni. Így inkább iránymutatást tartalmaz arra nézve: mit kellene szabályozás alá vonni, hogy az európai közigazgatás ezen része megfeleljen a jó közigazgatás szerinti működésnek, és az ehhez kapcsolódó eljárási garanciáknak.

[3] Magyar nyelven ez a munka nem elérhető.

Könyv	Cím
I.	Általános rendelkezések
II.	Közigazgatási jogalkotás
III.	Egyedi ügyekben való döntéshozatal
IV.	Közigazgatási szerződések
V.	Jogsegély
VI.	Információcserére épülő közigazgatási együttműködés

38. ábra A ReNEUAL Modell Szabályok fejezetei (könyvei)

Látható, hogy a jogtudósok az európai közigazgatás teljes szerkezeti terjedelmén dolgoztak. A munkájuk annyiban több, mint az Ombudsman és az EP munkája, hogy eleve a tagállami hatóságok együttműködésére is gondoltak, valamint az Uniós szint és a közvetett szint hálózataira. A közvetett szintet ugye a tagállamok nemzeti eljárásjoga uralja. Azt a rész, ahol két nemzeti hatóság egymással és/vagy az EU illetékes szerveivel együttműködik, nemzeti jog nem szabályozhatja – más állam hatóságát nem kötelezhetik –, az EU jog meg nem igazán terjed ki rá, vagy majd látjuk a következő nagy témakörnél, hogy miként.

A Modell szabályok tehát túlmutatnak a közvetlen közigazgatási szinten, kodifikálják és ajánlásokkal javítják az illetékes hatóságok együttműködésének szakaszát is; egyedül a tisztán tagállami szintet hagyják érintetlenül.

Az EU közvetett közigazgatási szintje

VIII. Az uniós jog hatása a közvetett közigazgatási szintre

VIII/1. A közvetett és a közvetlen szint kapcsolata: a lojális együttműködés

Mind az EU-nak, mind a tagállamoknak az **uniós jog hatékony és eredményes végrehajtása közös érdeke**. Ugyanakkor a jogalkalmazás és végrehajtás végső soron a tagállamok kezében van. Helyesebben a tagállamok elsődleges jogalkalmazóinak kezében: a közigazgatási hatóságokéban, és a jogalkalmazási viták elsődleges fórumként az igazságszolgáltatást végző szervekében.

Az uniós jog nemcsak a tagállamokat kötelezi, hanem közvetlenül érinti a személyek jogviszonyát is, vagyis kötelezettséget ró rájuk, és jogokat is ad számukra. A kötelezettségek és a jogok érvényesítése a tagállami közigazgatás feladata. Az uniós jog megsértése esetén a tagállami igazságügyi szervek bírósági védelemért folyamodhatnak.

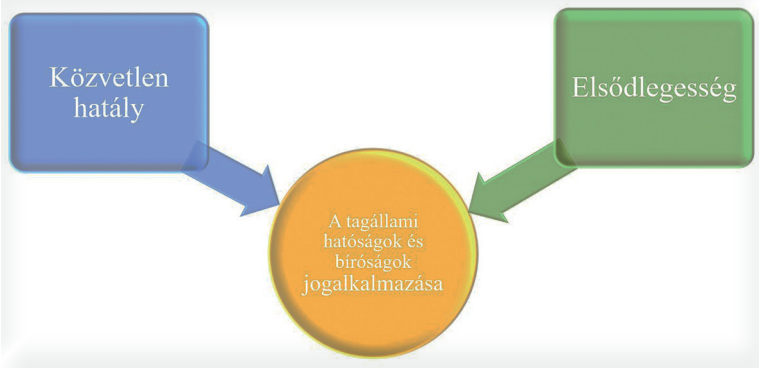
A **közvetlen hatály** az uniós jog egyik, ha nem a legfontosabb alapelve. Lehetővé teszi az egyének számára, hogy egy nemzeti vagy európai bíróság előtt hivatkozhassanak egy uniós jogi normára, amennyiben az világos tartalmú, és feltétel nélkül alkalmazandó rendelkezést takar (van Gend & Loos-ügy, 1963). Ezen felül az uniós jog **elsőbbség**ének doktrínája alapján az uniós jog közvetlen hatályú rendelkezései elsőbbséget élveznek a nemzeti joggal szemben (Costa v. ENEL-ügy, 1964). Összességében az uniós jog közvetlen hatályának és elsőbbségének elve azt jelenti, hogy a Szerződés bizonyos rendelkezései felhasználhatók a hazai hatóságok és bíróságok előtti igények benyújtására, és felülírják a hazai jogot. (Defrenne-ügy 1976)

A különböző uniós jogforrások kapcsán a közvetlen alkalmazhatóságot és a közvetlen hatályt az uniós bíróságok ítélkezési gyakorlata elismerte. A „közvetlen hatás" kifejezést az EU először a van Gend & Loos-ügyben használta. Elsődleges jog kapcsán három feltételhez kötötte azt: (1) a rendelkezésnek kellően világosnak és pontosan megfogalmazottnak kell lennie; (2) feltétel nélküli és semmilyen más jogi rendelkezéstől nem függ; (3) meghatározott jogot kell biztosítania, amelyre az állampolgár igényt támaszthat.

Az irányelv az elérendő cél tekintetében kötelező minden egyes tagállamra nézve, de a nemzeti jogra bízza a forma és módszerek megválasztását. Tehát az egyének jogai és kötelezettségei a nemzeti végrehajtási intézkedéstől függenek.

A tagállam állampolgárai (uniós polgár) akkor hivatkozhat az irányelvre tagállami bíróság előtt, ha a tagállam az uniós irányelvet az átültetési határidőn belül nem vagy nem megfelelően ülteti át a belső jogrendszerbe. Az irányelvek közvetlen hatása tehát összefonódik az uniós jog „hasznos hatásának" biztosításával. Ha az irányelv által biztosított jogokat az állam annak nem megfelelő átültetésével sérti, akkor az állampolgár számára közvetlen vertikális hatást gyakorolhat az irányelvben foglalt rendelkezés, így az uniós polgárok alkalmazhatják az állammal szembeni követelésekben, nemzeti jog ellenében (Van Duyn-ügy, 1974).

Az egyénnek az állammal szembeni jogainak érvényesítése szempontjából (közvetlen vertikális hatás) kiemelten fontos, hogy az irányelveknek egyébként csak vertikális közvetlen hatálya van a magánszemélyekkel szembeni irányelveken alapuló követelésekben, hiszen az irányelv címzettje a tagállam. A magánszemély követelésének így egyetlen jogalapja a nemzeti jog lehet, amely átülteti az irányelvi rendelkezést. Azonban nem szabad eszköztelenül hagyni a magánszemélyt azzal a helyzettel szemben, ha az állam ebben az átültetési tevékenységben hibázik. Ennek a hibának az a következménye, hogy az egyént megfosztja valami jogtól, amit az irányelv biztosítana, vagy ellenkezőleg – kötelez valamire, amit az irányelv nem engedne. Ezért a hazai bíróság köteles fellépni annak biztosítása érdekében, hogy a nemzeti jogszabályokat az EU irányelvével összhangban értelmezzék. Az egyének ezért a nemzeti bíróságok előtt támaszkodhatnak olyan irányelv rendelkezéseire más egyénnel szembeni jogvitájukban is, ha az irányelv, amit az állam rosszul ültetett át vagy át sem ültetett, rendelkezése teljesíti a fentebb leírt három feltételt. Ez a jog nemcsak a bíróságok előtti eljárásban illeti meg az egyént, hanem a közigazgatás minden szerve, beleértve a decentralizált hatóságok (az önkormányzatok) előtti eljárásokban is. (Fratelli Costanzo-ügy, 1989)



39. ábra Az uniós jog hatása a tagállami jogalkalmazásra

A nemzeti közigazgatás és annak szabályozásának hatásköre a tagállamok számára maradt fenn. Az alapelvi szintű normatív szabályok, valamint az ágazatspecifikus, közigazgatásra vonatkozó rendelkezés ellenére az uniós jog végrehajtása alapvetően **eredményalapú kötelezettség** (obligation de résultat). Az EU hatásköreit ugyanis a **szubszidiaritás** és az arányosság elvének figyelembevételével az átruházás elve szabályozza. A hatáskör-átruházás elve értelmében az Unió csak a tagállamok által, a Szerződésekben ráruházott hatáskörök keretein belül, az abban meghatározott célok elérése érdekében járhat el. A Szerződésekben az Unióra nem ruházott hatáskörök továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartoznak. A szerződések a tagállami közigazgatás szabályozására kifejezett felhatalmazást nem adtak. Az uniós jog megfelelő végrehajtásával számos olyan közvetett kötelezettség terheli a tagállamokat, amelyek szükségképpen alakítják a közigazgatásuk anyagi, alaki és személyzeti szabályait.

Valamennyi kötelezettség eredője a **lojális együttműködés** (EUSz 4. cikk (3) bekezdés) elvére vezethető vissza, amely az európai integráció felépítésének és működésének legátfogóbb elve.

📖 EUSz 4. cikk (3) bekezdés

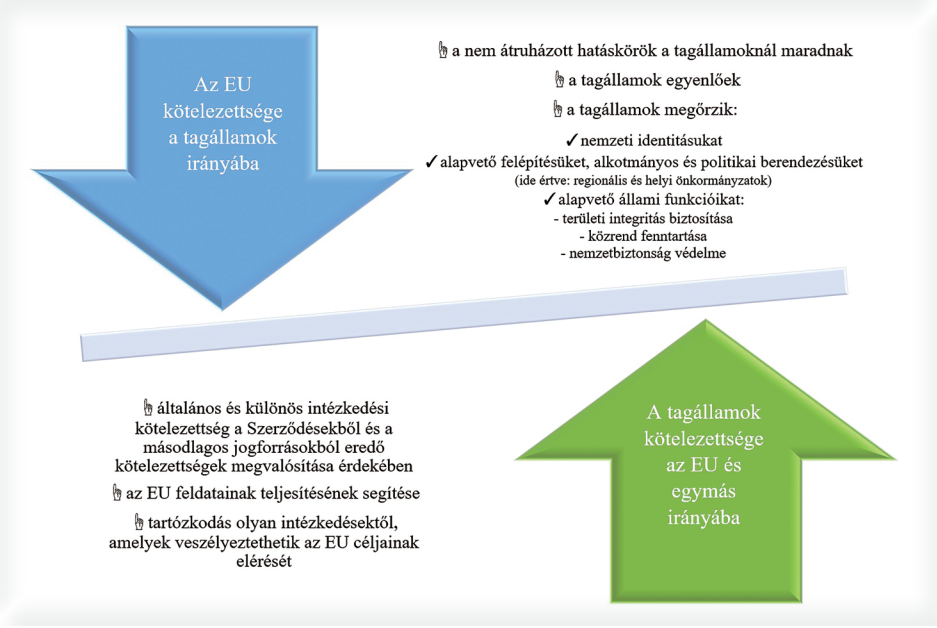
Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket.

A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.

Az elv szerepe kiemelkedő minden területen, hiszen összetart egy összetett döntéshozatali struktúrát különböző cselekvési szintekkel és szereplőkkel, egyúttal értelmezési irányt ad a koherencia érdekében a szintek kötötti hierarchikus kapcsolat hiányában.

Az együttműködés elve kétirányú: nemcsak a tagállamokat kötelezi, hanem az EU-t is, és a köztük lévő kölcsönös kapcsolatra vonatkozik az alábbiak szerint.



40. ábra A lojális együttműködés kölcsönössége

VIII/2. Az uniós jog végrehajtását szabályozó alapelvek: a végrehajtó és az igazságszolgáltatási szerv eredményalapú kötelezettsége

Az uniós jog végrehajtása nem más, mint az uniós jog alkalmazása és alkalmaztatása.

Az uniós jog végrehajtásának kérdésére irányadó két alapelv olyan gyűjtő fogalmak, amelyekre valamennyi további elv és kötelezettség visszavezethető, amely a tagállamok végrehajtással összefüggő kötelezettségeire vonatkoznak: a jogállamiság és a lojális együttműködés.

A jogállamiság követelménye többek között az EUSz. 2. cikke; EUMSz. 298. cikke; a SIGMA-elvek és az Alapjogi Charta 41. cikke által körülírtak, míg a lojális együttműködés az EUSz 4. cikk (3) bekezdéséből fakad.

41. ábra A tagállami végrehajtási kötelezettségek eredője és keretet adó alapjai

A részletek a két elv kapcsolatából erednek, amelyet először 1979-ben fektetett le az ítélkezési gyakorlat. (Rewe-Zentral-ügy, 1976) Ahol az uniós (korábban közösségi) jog jogokat ruház az egyénekre. Elsődlegesen a nemzeti bíróságoknak kell megvédenie ezeket a jogokat. Azonban a nemzeti eljárási autonómiát – a nemzeti jogrendszerekre vonatkozó nemzeti szabályokat – az EU-nak (korábban Európai Közösségek) tiszteletben kell tartania. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós jog megsértése esetén nemzeti szinten indokolatlan terhek nélkül elérhetők legyenek jogorvoslati lehetőségek (**a hatékonyság elve**). Ezeknek olyannak kell lenniük, hogy az uniós jognak azonos módon lehessen érvényt szerezni, mint a nemzeti jognak (**az egyenértékűség/megfelelőség elve**), és az ne csak formálisan, hanem érdemben biztosítson fórumot (**hatékony jogvédelem**). Az uniós jogból eredő jogok és kötelezettségek értelmezése során pedig nem a nemzeti, hanem az uniós célokat kell szem előtt tartani.

42. ábra A tagállami végrehajtás módjára vonatkozó alapelvek

VIII/2.1. Az eljárási autonómia elve

Amire az EU-nak nincs hatásköre az uniós jog érvényesülése kapcsán, arra nézve a tagállamoknak a saját jogrendszerükben, a saját nemzeti joguknak megfelelően kell azt biztosítaniuk.

*„ E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint pedig az adott területre vonatkozó uniós szabályozás hiányában a jogalanyok számára biztosított közösségi jogok védelmének biztosítására irányuló bírósági felülvizsgálatra **vonatkozó eljárási szabályok meghozatala az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik** (...) (Aquino-ügy, 2017).*

*"(...) a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ilyen tárgyú uniós jogszabályok hiányában, az eljárási **autonómia elve alapján minden tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz való fordulás azon eljárási szabályait,** amelyek **célja,** hogy biztosítsák a jogalanyok **uniós jogból eredő jogainak védelmét,** mindazonáltal minden egyes esetben a tagállamok felelőssége e jogok **hatékony védelmének biztosítása** (lásd ebben az értelemben: 2003. szeptember 30-i Köbler ítélet, C-224/01, EU:C:2003:513, 47. pont; 2013. június 27-i Agrokonsulting ítélet, C-93/12, EU:C:2013:432, 35. pont). " (Raimund-ügy, 2017).*

VIII/2.2. Egyenértékűség elve

Az egyenértékűségi kritérium megköveteli, hogy az uniós normák által előírt, az egyének jogainak védelmét biztosító cselekményekre vonatkozó eljárások ne lehessenek kevésbé kedvezőek, mint a hazai eljárási rendszer hasonló cselekményei. Eközben az egyenértékűség elve nem értelmezhető úgy, hogy a tagállamok kötelesek kiterjeszteni a (bírósági) eljárásra vonatkozó legkedvezőbb nemzeti rendszert az összes uniós jogon alapuló intézkedésre.

*"Az **egyenértékűség elve megköveteli,** hogy a vitatott szabályt **megkülönböztetés nélkül** alkalmazzák, függetlenül attól, hogy az állítólagos jogsértés a **közösségi jog vagy a nemzeti jog joga,** amennyiben a kereset célja és oka hasonló. (...) Amikor azt kell vizsgálni, hogy egy a nemzeti jog eljárási szabálya kedvezőtlenebb-e, mint a hasonló belföldi keresetekre irányadó rendelkezések, a **nemzeti bíróságnak figyelembe kell vennie a rendelkezés által az eljárás egészében betöltött szerepet,** és ennek az eljárásnak a különféle jellemzőit. (Levez-ügy, 1988)*

*"(...) az egyenértékűség elvének tiszteletben tartásából az következik, hogy **a nemzeti jog megsértésén alapuló jogorvoslatot azonos módon kell kezelni az uniós jog megsértésén alapuló hasonló jogorvoslatokkal**, nem pedig az, hogy az eltérő jellegű vagy két különböző jogágat érintő jogvitára alkalmazandó nemzeti eljárási szabályoknak egyenértékűnek kell lenniük." (Câmpean-ügy, 2016)*

*„(...) a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint pedig az adott területre vonatkozó **uniós szabályozás hiányában a jogalanyok** számára biztosított **közösségi jogok védelmének biztosítására** irányuló bírósági felülvizsgálatra vonatkozó eljárási szabályok meghozatala az **eljárási autonómia elve** alapján az egyes **tagállamok belső jogrendjébe** tartozik **azzal a feltétellel** azonban, hogy e szabályok **nem lehetnek kedvezőtlenebbek a hasonló jellegű belső jogi helyzetekre vonatkozókhoz képest** (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (Aquino-ügy 2017).*

VIII/2.3. A hatékonyság elve

A hatékonyságot az EU anyagi jogi normája által meghatározott **cél elérésére való képesség**ként kell érteni. Az uniós anyagi jog hatékonyságát mindenkor és bármilyen módon garantálni kell. A nemzeti normák által meghatározott feltételek **nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné** azon jogok gyakorlását, amelyeket a nemzeti bíróságok kötelesek megvédeni. (Rewe-Zentral-ügy, 1979)

„... minden olyan bizonyítási követelmény, amely gyakorlatilag lehetetlenné vagy túl nehézzé teszi a közösségi joggal ellentétes módon kivetett díjak visszafizetését, összeegyeztethetetlen a közösségi joggal." (San Giorgio-ügy, 1983)

Még akkor is, ha a szabályok nem kevésbé kedvezőek, mint a hasonló hazai helyzetekre vonatkozó szabályok, tehát az első látásra megfelel az egyenértékűség elvének, megbukhatnak a hatékonyság kritériumán, ha pont az azonos feltételek megkövetelésével nehezíthetik meg túlságosan vagy teszik lehetetlenné az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását.

„Ebből eredően az irányelvek esetén, ha az állam az előírt határidő lejártáig nem hajtotta végre az irányelvet a nemzeti jogban, vagy ha nem hajtotta végre megfelelően az irányelvet, és amennyiben tárgyuk feltétlen és kellően pontos módon ezekre a rendelkezésekre az egyén hivatkozhat az állam ellen. Fontos megjegyezni, hogy az az ok, amely miatt a fent leírt körülmények között az egyén hivatkozhat az irányelv rendelkezéseire a nemzeti bíróságok előtti eljárásban, az, hogy az e rendelkezésekből eredő kötelezettségek kötelezőek a tagállam valamennyi hatóságára. Államok." (Fratelli-ügy, 1989, Becker-ügy, 1982, Marshall/Southampton-ügy 1986)

VIII/2.4. A következetes értelmezés elve (a megfelelő vagy hű értelmezés elve)

Az **uniós jogot az általa elérni kívánt célnak megfelelően**, és az uniós anyagi jog érvényesülése érdekében kell értelmezni. A nemzeti bíróságokra nézve ez nemcsak elvárás, hanem olyan kötelezettség, aminek meg kell felelni. Szükség esetén a **nemzeti jogot** az uniós jog érvényesülése érdekében **félre kell tenni**.

„A nemzeti jognak a közösségi jog szerinti értelmezésének követelménye a Szerződésből ered, ami kötelezővé teszi a nemzeti bíróság számára, hogy a joghatósága alá tartozó ügyekben biztosítsa a közösségi jog teljes hatékonyságát. (Pfeiffer-ügy, 2004)

*„A nemzeti jogrendszer **minden olyan rendelkezése**, valamint minden olyan **jogalkotási, közigazgatási vagy bírói gyakorlat**, amely ronthatja a közösségi jog hatékonyságát azáltal, hogy visszatartja az ilyen jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságtól azt a jogkört, hogy a **hatályon kívül helyezés iránti kérelem benyújtásakor megtegye ezt a lépést**, azok a nemzeti jogi rendelkezések, amelyek megakadályozhatják a közösségi szabályok teljes érvényesülését, így **összeegyeztethetetlen**ek a közösségi jog lényegét képező követelményekkel." (Simmenthal I.-ügy, 1976)*

„A Bíróság továbbá úgy ítélte meg, hogy a közösségi jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené a közösségi jog hatékonyságát

azáltal, hogy megfosztja a közösségi jog alkalmazására ***hatáskörrel rendelkező bíróság****ot azon jogtól, hogy* ***már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen*** *annak érdekében, hogy* ***a közösségi normák teljes hatékonyságának*** *esetleges, akár csak átmeneti akadályát képező* ***nemzeti jogszabályi rendelkezéseket félretegye****." (Simmental II-ügy, 1978; Factortame-ügy, 1990)*

Az irányelvek esetében az átültető nemzeti jogi norma és az irányelv eredeti szövege kapcsán a **nemzeti bíró kötelezettsége** továbbá az, hogy a nemzeti jognak az **irányelv célja szerinti értelmet tulajdonítson** akkor is, ha ez a nemzeti norma szövegéből nem következik.

„A tagállamoknak egy ***irányelvből*** *fakadó azon kötelezettsége, hogy az abban meghatározott* ***eredményeket elérjék****, valamint a Szerződés 5. cikke szerinti azon kötelezettsége, hogy megtegyenek* ***minden megfelelő általános vagy különös intézkedést*** *e kötelezettség teljesítésének biztosítása érdekében, a tagállamok valamennyi hatóságára, így a hatáskörük keretein belül a bíróságokra is vonatkozik. Következésképpen a nemzeti jog, és (...) az irányelv végrehajtására bevezetett nemzeti törvényi rendelkezések alkalmazásakor a* ***nemzeti bíróságnak saját nemzeti jogát az irányelv szövegének és céljának fényében kell értelmeznie*** *a 189. cikk (3) bekezdésében meghatározott eredmény elérése érdekében." (von Colson-ügy, 1983)*

VIII/2.5. Hatékony jogvédelem

Az uniós jog alkalmazásából eredő jogviták kapcsán a tagállamok kötelesek a hatékony jogi védelem biztosításához a jogorvoslatot is elérhetővé tenni az uniós jog hatálya alá tartozó területeken.

📖 EUSz. 19. cikk (1) bekezdés 2. fordulat

A tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.

A nemzeti bírák tehát – decentralizált – uniós bírák.

*„(...) a jogalanyok közösségi jogból eredő jogai számára biztosítandó **hatékony bírói jogvédelem** elve úgy értelmezendő, hogy a nemzeti jogszabályoknak a közösségi joggal való összeegyeztethetősége tekintetében fennálló **kétség esetén** az említett jogszabályok alkalmazását felfüggesztő ideiglenes intézkedéseknek a hatáskörrel rendelkező bíróság e jogszabályok közösségi joggal való összeegyeztethetősége tárgyban hozott határozatát megelőző esetleges elrendelésére a nemzeti jog által megállapított, e bíróság eljárására irányadó feltételek vonatkoznak, feltéve, hogy azok nem kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű keresetekre vonatkozóak, és **nem teszik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az ilyen jogok számára nyújtandó ideiglenes bírói jogvédelmet**. (Unibet-ügy, 2007)*

„(...) a Charta 47. cikkét illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az tűnik ki, hogy e rendelkezés a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi, amely olyan általános uniós jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és amelyet a Rómában 1950. november 4én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 6. és 13. cikke is kimondott."(Agrokonsulting-ügy, 2013)

„(...) az uniós jogrend tiszteletben tartásának bírósági felülvizsgálatáról – mint ez az EUSZ 19. cikk (1) bekezdéséből kitűnik – nemcsak a Bíróság, hanem a tagállami bíróságok is gondoskodnak. Ugyanis az EUM-Szerződés, egyrészt az EUMSZ 263. cikkel és az EUMSZ 277. cikkel, másrészt pedig az EUMSZ 267. cikkel teljes jogorvoslati és eljárási rendszert hozott létre, amelynek célja, hogy az Unió bíróságára ruházza az uniós jogi aktusok jogszerűségének felülvizsgálatát." (T & L Sugars-ügy, 2015)

„(...) a nemzeti bíróság, a Bírósággal együttműködve olyan feladatot tölt be, amelyet közösen kell ellátniuk annak érdekében, hogy a Szerződések alkalmazása és értelmezése során biztosítsák a jog tiszteletben tartását. (1/09 főtanácsnoki vélemény)

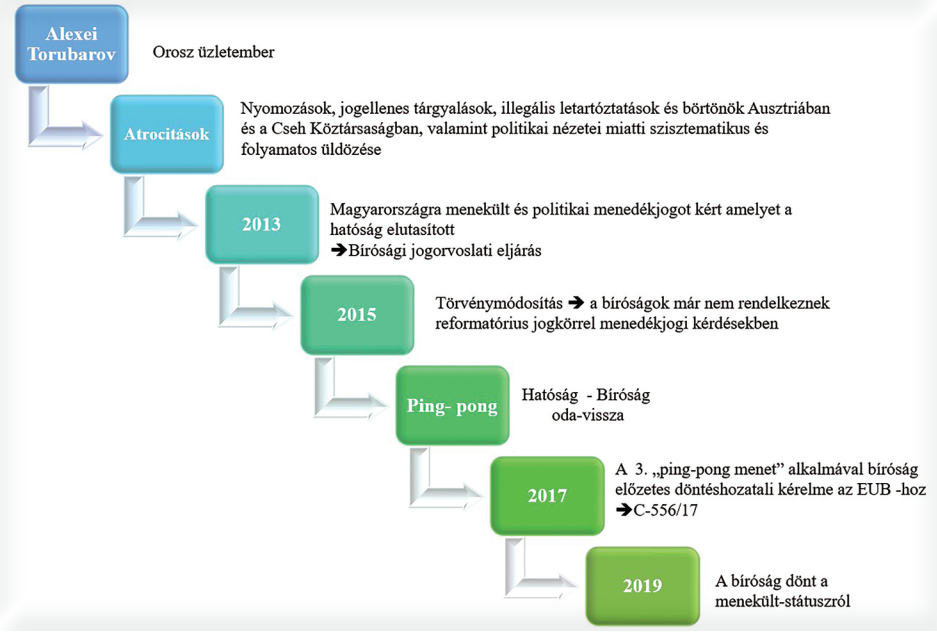
A hatékony jogvédelem azonban **nem értelmezhető a nemzeti jogorvoslati rendszer megváltoztatásának vagy új fórum létrehozásának kötelezettségének**, kivéve azt az esetet, amikor egy adott kérdésben nincs jogorvoslat.

„[A Szerződés] (...) nem szándékozott a nemzeti bíróságok előtt létrehozni – tekintettel a közösségi jog fenntartására – más jogi lehetőségeket, mint amelyeket a nemzeti jog megállapított. (Unibet-ügy, 2007)

„Ami a tagállamok által megteremtendő jogorvoslati lehetőségeket illeti, ha az EUMSzerződés létre is hozott bizonyos közvetlen kereseteket, amelyeket adott esetben természetes és jogi személyek indíthatnak az uniós bíróság előtt, sem az EUMSzerződés, sem pedig az EUSZ 19. cikk ***nem szándékozott*** *a nemzeti bíróságok előtt* ***létrehozni*** *– tekintettel az uniós jog fenntartására –* ***más jogi lehetőségeket, mint amelyeket a nemzeti jog megállapított. Ez csak akkor lenne másképp, ha*** *a szóban forgó nemzeti jogrendszer egészéből az következne, hogy* ***nem létezik olyan keresetfajta****, amellyel, akár közvetett módon is, biztosítható lenne a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak tiszteletben tartása, illetve ha a jogalanyok bírósághoz fordulásának az lenne az egyetlen módja, hogy kénytelenek lennének jogot sérteni."(Inuit Tapiriit Kanatami-ügy, 2013)*

Magyar közigazgatási jogi vonatkozású ügyként a 2019-es Torubarov-ügy (C556/17) említhető, amely a hatóság és a bíróság pingpong játszmájáról híresült el. Az orosz állampolgárságú Torubarov 2014-ben nemzetközi védelem iránti kérelmet terjesztett elő, amelyet a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (BMH) azon az alapon utasított el, hogy sem a nyilatkozata, sem a beszerzett országinformációk nem támasztják alá a kérelme megalapozottságát. Torubarov bírósághoz fordult, amely a hatóság határozatát annak belső ellentmondásai, a tényállás feltárásának hiányosságai, a feltárt tények tendenciózus válogatása miatt megalapozatlannak és érdemi felülvizsgálatra alkalmatlannak nyilvánította. Ítéletével hatályon kívül helyezte a hatósági határozatot, és a BMH-t új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezte, valamint részletes utasításokat adott a hivatal eljárásához. A BMH 2016. június 22-én meghozott határozatával ismételten elutasította Torubarov nemzetközi védelem iránti kérelmét, amit a bíróság ismét hatályon kívül helyezett annak törvénysértő volta miatt, BMH-t pedig új eljárásra kötelezte. A BMH harmadszor is elutasította Torubarov nemzetközi védelem iránti kérelmét, a bíróság pedig megelégelve az eredménytelen pingpong játszmát, a jogorvoslati szakaszban ezúttal felfüggesztette az előtte folyó ügyet és előzetes döntéshozatali eljárás indított az Európai Bíróság előtt. A kérdés, amelyre a választ kereste, hogy a magyar bíróságok jogosultak-e a menekültügyi hatóság nemzetközi védelmet megtagadó közigazgatási határozata megváltoztatására és – a hazai jogot félretéve, erre vonatkozó hatáskör hiányában is – a nemzetközi

védelem megadására. A Bíróság igenlő válaszát követően végül a bíróság volt az, aki Torubarovnak a menekültstátuszt megadta. A hatékony jogorvoslathoz való jog tehát jelen esetben magában foglalta a bírósági hatásköri szabályok felülírását az uniós jogból eredő jogok maradéktalan érvényesülése érdekében.



43. ábra A Torubarov-ügy vázlatos kronológiája

VIII/3. A hagyományos tagállami közigazgatási szervezet tiszteletben tartása

Az EU nem szándékozik harmonizálni a tagállamok közigazgatási struktúráját. Bár vannak olyan esetek, amelyek nélkülözhetetlenné tesznek bizonyos mértékű közelítést.

VIII/3.1. Területbeosztási rendszer

A tagállamok területe, népessége és közigazgatási beosztása is **különböző**, ahogy a gazdasági fejlettségük is. Ezért annak érdekében, hogy összehasonlítható kategóriákról beszélhessünk, amikor a különböző **pénzalapokból támogatások**at osztanak, létre kellett hozni egy olyan rendszert, amely őket összehasonlíthatóvá teszi.

A területi osztályozás jogi alapját a többször módosított 1059/2003/EK rendelet adja, amit az unió 3 évente felülvizsgál. Az EU területbeosztási rendszere ennek megfelelően a **NUTS-rendszer** (**N**omenclature des **u**nités **t**erritoriales **s**tatistiques – területi statisztikai rendszer nómenklatúrája). A nagy regionális gazdasági különbségek, komoly társadalmi feszültségekhez, kevésbé tartós gazdasági fejlődéshez, továbbá a piac optimálisnál rosszabb kihasználásához vezetnek. Ezért szükséges az elmaradottabb területeket felfejleszteni, és ennek érdekében állították fel ezt a hierarchikus rendszert, amely az Unió támogatáspolitikájának bázisa.

*Az Európai Gazdasági Közösség 1975-ben indította meg ténylegesen a **regionális különbségeket kiegyenlítendő fejlesztési programját**, és a mai napig figyelmet fordít a felzárkóztatásra. Jelenleg az uniós pénzforrások több mint felét az EU az **európai strukturális és beruházási alapok** (5 db) keretén belül olyan beruházások finanszírozására fordítja, amelyek munkahelyek létrejöttét eredményezik, illetve elősegítik a fenntartható és környezetbarát gazdasági növekedést Európában. Öt különböző célt szolgáló alapból áll,[4] amelyek egyike az 1993-ban létrehozott **Kohéziós Alap**. **Ez utóbbi** az akkori négy legszegényebb tagállam (Görögország, Portugália, Írország és Spanyolország) felzárkóztatására jött létre, de azóta is működik. A jelenlegi támogatási időszaknak Magyarország is a kedvezményezettje.*

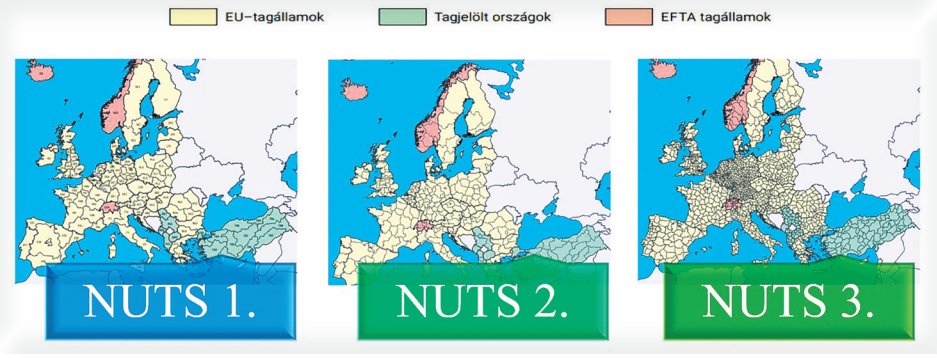
A rendszer hierarchikusan épül fel, az egyes tagállamokat NUTS 1 egységekre, ezeket NUTS 2 egységre, emezeket pedig NUTS 3 egységekre osztja fel. Azt, hogy egy közigazgatási egységet melyik NUTS-szintbe kell besorolni, népesség-küszöbértékek alapján határozzák meg az alábbiak szerint:

Szint	Népesség-minimum	Népesség-maximum
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

44. ábra Az egyes NUTS-szintek népességtartománya
Forrás: https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_eu_nuts (2021.03.01.)

[4] Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap (KA), Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), Európai Halászati Alap (EHA). Az ERFA és az ESZA támogatásából minden EU-régió részesülhet. A Kohéziós Alaptól azonban csak a kevésbé fejlett régiók kaphatnak támogatást. Magyarország 1989 óta részesül a Strukturális Alapok pénzforrásaiból az előcsatlakozási programokon keresztül.

A 2018. január 1-jétől érvényes jogi szabályozás szerint 104 NUTS 1, 281 NUTS 2 és 1348 NUTS 3 szintű területegységet ír le a rendszer.



45. ábra A NUTS rendszer 2018-ban
Képek forrása: KSH. https://www.ksh.hu/docs/teruletiatlasz/nuts_rendszer.pdf (2021.03.01.)

- **A NUTS 1** az egyes tagországok döntése szerint vagy az **egész ország**, vagy az **azon belüli nagyrégiók**. Magyarországon a teljes országterület teszi ki ezt a szintet.
- **A NUTS 2** szint a **régió**. Ehhez a szinthez kötődik a **strukturális alapok** egész támogatási szabályozása, feltételrendszere, a támogatást igénylő pályázatok benyújthatósága. Az ország területe jelenleg 8 tervezés-statisztikai régióra tagolódik, amiből 6 régiót egyenként 3 megye alkot.
- **A NUTS 3** egy **megyé**nyi területet jelent, és elsősorban a **Kohéziós Alaphoz** kötődik. Magyarországon ezt a szintet a magyar területi igazgatás legnagyobb történelmi hagyományú egysége, a megye teszi ki.

A két további szint a lokális szint.

- **LAU1** (~NUTS 4): A local administrative units (LAU) a helyi közigazgatási egységeket jelenti Ennek a szintnek megfelelő egységek létrehozásával kapcsolatos döntés a tagállamokra van bízva. Magyarországon ennek a kistérségek feleltek meg 2014 februári megszűnésükig. Talán most a járás feleltethető meg ennek.
- **LAU2** (~NUTS 5): Az ötödik szintet egységesen a település jelenti. Így a legrészletesebb térinformatikai rendszer alapját is térkép – és adatszinten egyaránt képezi. Magyarország 2019. január 1-jei állapot szerint 3155 településből áll, amelyek közül 346 a város (ebből 1 a főváros, 23 a megyei jogú város), és 2809 a község (ebből 128 a nagyközség).

A nómenklatúra tehát 5 szintű, hierarchikusan felépülő területfelosztási rendszer, amelynek legfelső 3 szintjét a rendeletben rögzítették, míg a legalsó 2 területi szint adatairól a tagállamok továbbra is csak közös, többoldalú megállapodásaik alapján tájékoztatják a Bizottságot.

VIII/3.2. Másodlagos jog által támasztott követelmények

Bizonyos közös célok megvalósítása szükségképpen megkívánja, hogy a nemzeti közigazgatás egyes elemeit a tagállamok módosítsák.

- ☞ Az uniós jog ugyanis olyan előírásokat tehet, amelyeknek a nemzeti jogrendszerben is **érvényt kell szerezniük**, és ki kell építeniük többek között a jogok érvényesítéséhez szükséges garancia-rendszert, amennyiben az nem lenne meg.
- ☞ Másik oldalról a nemzeti jogrendszerben végzett bárminemű **változtatás** során figyelemmel kell lenni a már meglévő uniós jogi kötelezettségekre.

Ez utóbbira kiváló példa történt hazánkban az adatvédelmi intézményrendszer átalakításakor. A korábban ombudsman által ellátott feladatra létrehozták a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot úgy, hogy nem várták meg, amíg a 2008-ban hat évre mandátumot nyert ombudsman hivatali ideje lejárjon. Ezzel a lépéssel Magyarország megsértette az akkori adatvédelmi irányelv azon passzusát, amely szerint az adatvédelem felett független szerv őrködik. A modellváltás ilyen módon való kivitelezése sértette a függetlenség kritériumait. Emiatt Magyarországot az Európai Bíróság kötelezettségszegési eljárás (C-288/12 Bizottság v. Magyarország) során elmarasztalta.

Magyarország úgy döntött, hogy új nemzeti adatvédelmi hatóságot hoz létre, amely 2012. január 1-jétől felváltja a meglévő adatvédelmi ombudsman hivatalát. Ennek eredményeként a 2008-ban hivatalba lépő adatvédelmi biztos hatéves mandátuma idő előtt véget ért. Eredetileg tehát az adatvédelem felügyeletét egy országgyűlési biztos látta el, aki csak az Országgyűlésnek felelt, és a megbízatásának megszűnését is az Országgyűlés mondhatta ki kétharmados többséggel. A megbízatás megszűnésére csak felmentés, tisztségtől való megfosztás, összeférhetetlenség kimondása, a megbízatási időtartam letelte, halál vagy lemondás adhatott alapot. Az új szabályok alapján egy központi államigazgatási szervtípus, autonóm államigazgatási szerv jött létre úgy, hogy a hivatalban lévő ombudsman megbízatása a törvényben nem meghatározott okból szűnt meg. Átmeneti rendelkezések szerint a hivatalban lévő (biztos) megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével megszűnik.

Az adatvédelmi felügyelők függetlenségét az EUMSz. 16. cikke és az Alapjogi Charta 8. cikke garantálja. Ezenkívül az EU adatvédelmi szabályai (akkor 95/46/EK irányelv) előírják a tagállamoknak, hogy hozzanak létre olyan felügyeleti testületet, amely az irányelv alkalmazását teljes függetlenséggel ellenőrzi.

A Bizottság és az európai adatvédelmi biztos elismeri, hogy a 95/46 irányelv a 28. cikkének a végrehajtása körében széles mozgásteret biztosít a tagállamoknak, többek között a tekintetben, hogy milyen intézményi modellt választanak, valamint a felügyelő hatóság megbízatásának pontos időtartama kapcsán. Következésképpen a tagállamok főszabály szerint szabadon választhatják meg ezen időtartam hosszát. Azonban azután, hogy a tagállam megállapította ezt az időtartamot, azt tiszteletben is kell tartania, és nem szüntetheti meg a megbízatást annak lejárta előtt modell-váltásra hivatkozva, kivéve, ha azt súlyos és objektív módon ellenőrizhető okok indokolják. A jelen ügyben Magyarország nem bizonyította olyan objektív ok fennállását, amely igazolja a biztos megbízatásának idő előtti megszüntetését. Először is a felügyelő hatóság átalakítása nem lehet elfogadható igazolás, még akkor sem, ha Magyarországnak jogában áll megváltoztatni felügyelő hatóságának intézményi modelljét. Másodszor e tagállam nem bizonyította, hogy a biztos lemondott megbízatásának folytatásáról, és visszautasította a Hatóság vezetését. Magyarország úgy szüntette meg a biztos megbízatását, hogy nem tartotta tiszteletben a megbízatás védelme érdekében törvényben létrehozott garanciákat, és ezzel megsértette a biztos 95/46 irányelv 28. cikke (1) bekezdésének második albekezdése értelmében vett függetlenségét. Az, hogy erre az idő előtti megszüntetésre intézményi modellváltás eredményeként került sor, nem teheti azt összeegyeztethetővé a felügyelő hatóságok vonatkozásában e rendelkezés által megkövetelt függetlenséggel. Egyebekben a Németország [Bizottság kontra Németország] és Ausztria [Bizottság kontra Ausztria] elleni kötelezettségszegési ügyekben hozott ítéleteiben a Bíróság hangsúlyozta, hogy az adatvédelmi felügyeleti hatóságoknak mentesnek kell lenniük minden külső befolyástól, beleértve az állam közvetlen vagy közvetett befolyását. Az állami ellenőrzésen keresztüli politikai befolyás puszta kockázata elegendő a felügyeleti hatóság feladatainak független ellátásának akadályozásához.

VIII/4. Az EU joga és a nemzeti közszolgálat

A közszolgálat területén nincs harmonizáció, kivéve az általános követelményeket azok számára, akik az uniós jog alkalmazásával látják el feladataikat:

- ☞ biztosítani kell az **Alapjogi Charta** által előírt alapjogok betartását, valamint
- ☞ az európai ombudsman által kidolgozott és az EP által 2001. szeptember 6-án jóváhagyott közszolgálati elvek és a helyes közigazgatási magatartás európai kódexének szabványait tiszteletben kell tartani.

A kódex, csakúgy, mint az Alapjogi Charta 41. cikke és a közszolgálati elvek, közvetlenül csak az Európai Unió intézményeire és köztisztviselőire alkalmazandó. Mindazonáltal a Kódex inspirációt adott bizonyos hasonló szövegekhez az Európai Unió tagállamaiban, a tagjelölt államokban és a harmadik országokban. Továbbá, amint az Alapjogi Chartához csatolt magyarázatok világossá teszik, a jó ügyintézéshez való jog az Európai Bíróságnak a helyes ügyintézésre, mint az uniós jog általános elvére vonatkozó ítélkezési gyakorlatán alapszik. Az ilyen általános elvek a tagállamokat is kötelezik, amikor az uniós jog hatálya alá tartoznak.

Ugyanakkor tisztázni kell, hogy mi a közszolgálatban való foglalkoztatás, mivel a **munkavállalók szabad mozgása nem** vonatkozik a **közszférában** való foglalkoztatásra.

📖 EUMSz. 45. cikk

(1) Az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását.

*(2) A **munkavállalók szabad mozgása magában foglalja** az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmazás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében.*

(3) A közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okok alapján indokolt korlátozásokra is figyelemmel, a munkavállalók szabad mozgása jogot biztosít a munkavállalónak arra, hogy:

a) tényleges állásajánlatokra jelentkezzen;

b) e célból a tagállamok területén szabadon mozogjon;

c) munkavállalás céljából valamely tagállamban tartózkodjon az adott tagállam állampolgárainak foglalkoztatására vonatkozó törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseknek megfelelően;

d) egy tagállamban történő alkalmazását követően a Bizottság által rendeletekben meghatározott feltételek mellett az adott tagállam területén maradjon.

*(4) E cikk rendelkezései **nem vonatkoznak a közszolgálatban történő foglalkoztatásra**.*

51. cikk

*Valamely tagállamban a **közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységek**re e fejezet rendelkezései az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazhatók.*

Az Európai Unió Bírósága nagyon **szűk keresztmetszetben és funkcionális módon** értelmezte a közszolgálat fogalmát. Azok az álláshelyek vannak kivéve az uniós szabadságokra vonatkozó rendelkezések alól, amelyek a **közhatalom** gyakorlásával és az érintett **állam általános érdekeinek védelmével** (például belső vagy külső biztonsága) összefüggésbe hozhatóak. Ezen esetekben megengedett például, hogy állampolgársági feltételekhez kössék az adott munkakör betöltését.

A letelepedés szabadsága alóli kivételt azokra a tevékenységekre kell korlátozni, amelyek önmagukban közvetlen és konkrét kapcsolatot jelentenek a közhatalom gyakorlásával; nem lehet ezt a leírást olyan szakmával összefüggésben adni, mint például az ügyvéd, olyan tevékenységeknek, mint a konzultáció és jogi segítségnyújtás, vagy a felek bírósági képviselete és védelme, még akkor is, ha e tevékenységek elvégzése kötelező vagy állami monopólium tárgyát képezik. (Lásd Reyers-ügy, 1974)

Az ítélkezési gyakorlat kimondta, hogy **nemzetiségi alapon történő hátrányos megkülönböztetés**ről van szó, ha a következő pozíciókat csak az állampolgárok számára tartják fenn, még akkor is, ha állami szervnél történő foglalkoztatják őket.

- közúti közlekedési balesetek szakértője, akinek jelentései nem voltak kötelezőek a bíróságok számára
- az adatfeldolgozó rendszerek tervezésének, programozásának és üzemeltetésének technikai feladatával megbízott
- közlekedési tanácsadók
- jármű-ellenőrök
- bírósági fordítók
- közjegyzők
- tanúsító szervezetek által minősített vállalatok,
- biztonsági őrök által végzett tanúsítási tevékenységek
- a tanár állami iskolában
- állami kórházban nővér
- idegen nyelvi asszisztens egy egyetemen
- különféle állások az állami vasúton
- helyi önkormányzat alkalmazottja
- ügyvédjelölt
- tengerész
- közhatalmi szempontból nem érzékeny területen végzett kutatómunka
- ügykezelői tisztség a közszolgálat alsó szintjén
- helyi hatósági építész, felügyelők és éjjeliőrök
- állások az állam tudományos és műszaki kérdésekben történő tanácsadás

46. ábra A joggyakorlat által nem közhatalmi jellegűnek minősített munkakörök

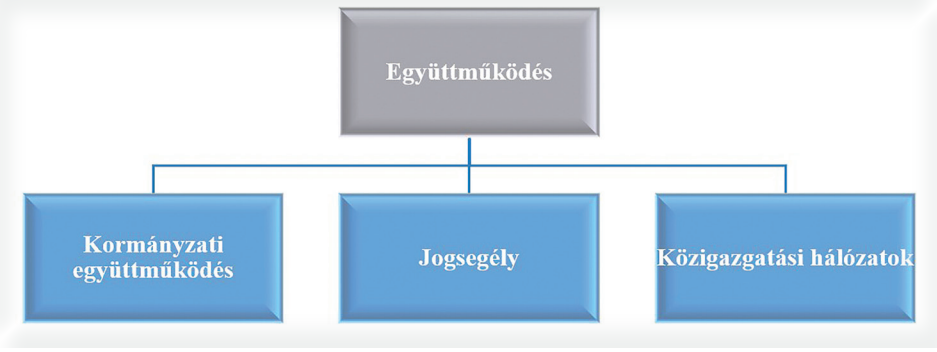
Nem maga a státusz, hanem a tevékenység, amelyet végez a munkavállaló, az határozza meg, hogy kivételt képez-e az adott pozíció vagy sem. Ha a közjogi érintettség csak marginális, akkor az állampolgársági megkülönböztetés uniós joggal ellentétes.

A közjegyzői hivatás gyakorlásához alkalmazott állampolgársági követelmény tiltott hátrányos megkülönböztetést jelent. Lettországban hiába tekintik a közjegyzőket köztisztviselőknek, az, hogy az okmány vagy megállapodás hitelesítése előtt megállapítja, hogy az okmány vagy megállapodás elkészítéséhez a törvény által előírt összes feltétel teljesül, közérdekű célt szolgál ugyan, de ez nem elég indok ahhoz, hogy ez a munkakör kizárólag lett állampolgárságú személyek számára legyen fenntartva. Belgium, Franciaor-

ság, Luxemburg, Ausztria, Németország és Görögország, valamint a Lett Köztársaság azáltal, hogy állampolgársági követelményt ír elő a közjegyzői szakma gyakorlásához, uniós jogot sértett. (Bizottság kontra Lettország, 2015)

IX. Az igazgatási együttműködés a közvetett és közvetlen szint között

Az Európai Unió többszintű közigazgatási struktúra, és a szintek közötti kapcsolatot az együttműködési jogviszony tartja össze. Attól függően, hogy mi célból, milyen típusú szerveket és milyen ügyben, más-más jellemzője lesz ezeknek a kapcsolatoknak, illetve más jogi normák lesznek az irányadóak.



47. ábra Az együttműködés alapformái az európai közigazgatás területén

Az alábbiakban az együttműködés azon típusáról szólunk, amelyek a kormányzati részvétellel működő uniós intézményekkel összefüggésben merülnek fel. A X. lecke fókuszál azokra a kapcsolatokra, amelyek horizontális és vertikális együttműködést biztosítanak egy-egy szakpolitika kapcsán, annak megvalósítása érdekében.

IX/1. A kormányzati együttműködés: az európai uniós kormányzati koordináció fogalma

Az Európai Unió **ágazati politikákra koncentrál**. Ennek oka, hogy az EU döntéshozatali jogköre ágazatonként eltér attól függően, hogy az adott kérdés milyen hatásköri csoportba tartozik. Az **eltérő döntéshozatali eljárás eltérő szereplőket**, és azok döntéshozatalban játszott **eltérő szerepeit** jelenti. Alapvetően a legfőbb – de nem kizárólagos – tagállami érdekképviseleti fórum:

- ☞ leginkább a **Tanács**, ahol a tagállamok miniszteri szintű képviselete történik, és
- ☞ az **Európai Tanács**, ahol a tagállamok állam és kormányfői jelennek meg
- ☞ a **Bizottság** végrehajtói jogkörben hozott végrehajtási aktusai meghozatalára irányuló eljárásban jogosultak nemzeti érdek alapján eljárni, azt képviselni.

48. ábra A tagállami érdekek fő fóruma

A **nemzeti szint** (a Kormány és az Országgyűlés) és az **uniós jogalkotást** végző intézményi szint (e lsősorban az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság triásza) folyamatos együttműködésben áll, amelyet az uniós intézmények a jogalkotási folyamat minden fázisára kiterjedő **tájékoztatási kötelezettsége** alapoz meg. Azt viszont, hogy a nemzeti szint főszereplői hogyan működnek együtt annak érdekében, hogy a nemzeti érdek képviseletet nyerjen, és ebben kinek milyen szerepe lehet, továbbá, hogy az uniós jog miként lesz hatékonyan végrehajtva, a tagállamok **nemzeti jog**a határozza meg.

Az európai uniós koordinációnak az a célja, hogy az adott tagállam alkotmányos rendszerének megfelelően a **kormányzati részvétellel működő intézmények**ben képviselendő **nemzeti álláspont** megszülethessen, majd az uniós jog végrehajtása során a **nemzeti feladatok** kapcsán is a megfelelő hatáskörbe csatornázva jusson el a jogalkalmazóhoz a feladat. Az **európai uniós koordináció** ennek érdekében egy tagállam uniós hatáskörbe tartozó ügyei intézésének belső rendjét, szervezeti, hatásköri és eljárási szabályozását jelenti.

Az európai uniós koordinációra **nincs egységes uniós modell**: a tagállamok egyetlen dologban egységesek: az európai uniós koordináció **a csatlakozási időszakban a külügyi koordináció része**ként, majd a **csatlakozás után önálló feladatkör**ként jelentkezik. Ezen felül az alábbi elvárások (**koordinációs alapelvek**) azok, amelyek megvalósítandók minden tagállam saját közigazgatási rendszerében.

IX/2. Az európai uniós kormányzati koordináció alapelvei

A nevükből adódóan a kormányzati részvétellel működő uniós intézmények a Kormány számára adnak lehetőséget a nemzeti érdek képviseletére. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a nemzeti álláspont leszűkülne a Kormány álláspontjára.

- **Miniszteriális felelősség elve:** A miniszterek egy-egy szakigazgatási ágazat szakmai és politikai felelősei. Emiatt egyértelműsíteni kell, hogy egy adott uniós politika melyik miniszter feladat – és hatáskörébe tartozik.
- **Egységes nemzeti álláspont elve:** Az uniós tárgykörök több miniszter feladat – és hatáskörébe tartozó ágazatot is érinthetnek, ezért közöttük megfelelő összehangoló tevékenységre van szükség ahhoz, hogy a különböző tárcák egységes álláspontra jussanak, és ezt egységként, egységes nemzeti álláspontként lehessen az EU szintjén tálalni. A szupranacionális szint nem a nemzeten belül húzódó kormányzati-ellenzési csatározások színtere.
- **Egyközpontú koordináció:** Az egységes álláspont kidolgozása érdekében az európai uniós koordináció szükségképpen centralizált. A koordinációért felelős szervnek központi szervnek kell lennie ahhoz, hogy az ágazati csúcsszervek között az inter-miniszteriális összhangot megteremtse.
- **Bevonás elve:** A központosított koordináció nem eredményezheti az elkülönültséget. Érvényesülnie kell a bevonás elvének. Olyan eljárási rendet kell kialakítani, amely biztosítja az adott szakkérdésben legmagasabb szinten illetékes szakmai szerv bevonását, továbbá a belső rendszer szerint a döntéshozatali folyamatban egyéb szakmai és érdekvédelmi csoportok megjelenését. Nem elhanyagolható kérdés a hatalmi megosztás és a felelősség sem. A Kormány és az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítettek szerint köteles együttműködni az uniós ügyekben is.

IX/3. Az európai uniós kormányzati koordináció felelőse

Az európai uniós ügyekben a kormányzati részvétellel összefüggő **döntéshozatal joga a Kormányé**.

A Kormány tagjai közül a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet alapján 2019. július 1-től[5] az igazságügyi minisztert tette felelőssé az európai uniós ügyek koordinációjáért. Korábban a Miniszterelnökséget vezető miniszter volt a felelős. Ebbéli minőségében az alábbi feladatok tartoznak az igazságügyi miniszterhez:

📖 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet

115/A. § *(1) A miniszter az európai uniós ügyek koordinációjáért való felelőssége keretében felel az* ***európai politikák kialakításáért és koordinációjáért****, továbbá – a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter e rendeletben meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek kivételével – az európai uniós kapcsolatokért.*

(2) A miniszter az európai uniós ügyek koordinációjáért való felelőssége keretében ***előkészíti*** *az európai uniós tagsággal összefüggő kormányzati koordinációhoz kapcsolódó* ***jogszabályokat****.*

(3) A miniszter az európai uniós politikák kialakításáért és koordinációjáért való felelőssége keretében felel az Európai Unió politikáiból eredő és az európai uniós tagsághoz kapcsolódó ***kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért****. Ennek keretében*

a) javaslatot tesz a Kormány Európa-politikájának fő irányaira, valamint irányítja az európai uniós tagságból eredő kormányzati feladatok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését,

b) javaslatot tesz az európai uniós tematikájú kormányülések napirendjére, előkészíti az uniós vonatkozású kormányüléseket és azok napirendjén szereplő előterjesztéseket,

c) összehangolja a Kormány európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködésével összefüggő kormányzati feladatokat,

ca) ennek keretében koordinálja a Kormánynak az európai uniós intézmények kormányzati részvétellel működő döntéshozó, döntés-előkészítő eljárásaiban képviselendő tárgyalási álláspontjait, biztosítja a tárgyalási álláspontok tartalmi összhangját, részt vesz azok kialakításában, és közreműködik a magyar érdekek érvényesítésében,

cb) összehangolja az európai uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítését, és részt vesz azok végrehajtásának ellenőrzésében,

cc) képviseli a Kormányt az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsának ülésein, részt vesz az Európai Unió Európa-ügyi miniszterei-

[5] 157/2019. (VI. 28.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet módosításáról 1. §-a alapján.

nek találkozóin, közreműködik az Európai Tanács munkájában, és ellátja üléseinek előkészítését,

d) a jogharmonizációs feladatok kivételével összehangolja a minisztériumok és a központi államigazgatási szervek uniós politikákhoz kapcsolódó tevékenységét és az uniós politikák végrehajtásához szükséges hazai intézkedéseket,

e) gondoskodik az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati koordinációs rendszer működtetéséről,

f) részt vesz az uniós tagságból fakadó kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzésében,

g) összehangolja a Kormány és az Országgyűlés európai uniós ügyekkel kapcsolatos együttműködésével összefüggő kormányzati feladatokat,

h) ellátja a Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselete (a továbbiakban: Állandó Képviselet) irányítását, kialakítja az Állandó Képviselet működésére vonatkozó szabályokat,

i) javaslatot tesz az Állandó Képviselet vezetőjének és az Állandó Képviseleten működő nagykövetek kinevezésére és felmentésére.

(4) A miniszter az európai uniós kapcsolatokért való felelőssége keretében meghatározza az uniós relevanciájú külkapcsolatokat és azok kommunikációját, ennek keretében:

a) felel az európai uniós vonatkozású magyar kormányzati állásponttal összefüggő kapcsolattartásért az Európai Unió intézményeivel és egyéb szerveivel, különös tekintettel az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa egyes intézményi szereplőire;

b) ellátja az európai uniós relevanciájú külkapcsolati kérdésekkel összefüggő feladatokat;

c) elősegíti az európai uniós döntésekben érintett magyar társadalmi és gazdasági szereplők magyar kormányzati állásponttal összeegyeztethető érdekeinek képviseletét az európai uniós intézményi döntéshozatalban;

d) összehangolja, illetve ellátja az európai uniós ügyekben folytatott regionális együttműködésekkel összefüggő feladatokat.

XI/4. Az európai uniós kormányzati koordináció szervezeti háttere: a nemzeti álláspont kialakításának menete

Az alábbiakban végig követjük a nemzeti érdek formálódását és végső képviseletét.

IX/4.1. A miniszteriális felelősség

A Kormány tagjainak feladat– és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet alapján lekövethető, hogy egy adott feladatot érintő uniós politika **melyik miniszter feladat- és hatáskörébe** tartozik.

Az általános nemzeti hatáskörök mellett sok esetben kifejezetten EU-specifikus feladatok említését is láthatjuk. Például a Belügyminiszter az egyébként is a kezelésében lévő nyilvántartások tekintetében ellátja az Európai Unió rendszereivel való információcserét lebonyolító nemzeti kapcsolattartó pont, illetve központi hatóság hatáskörébe utalt, a publikus kulcsú információs rendszer koordinátor, az úti okmányok szenzitív adatainak vizsgálatához kapcsolódó rendszer, valamint a Schengeni Információs Rendszer (SIS II) keretében megvalósuló információcserével kapcsolatos, külön jogszabályban meghatározott feladatait. További példaként említhető az agrárminiszter is, aki ellátja az Európai Unió mezőgazdasági piacok támogatását célzó pénzügyi eszközökkel kapcsolatos hatósági feladatokat. Közös az összes miniszter esetében: meg van határozva, hogy milyen uniós politika esetében melyikőjük látja el a nemzeti álláspont képviseletét.

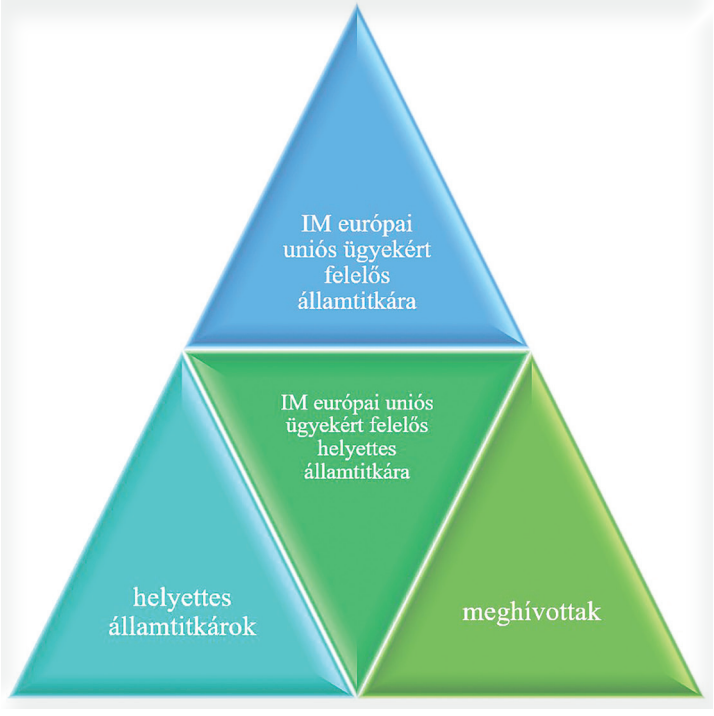
IX/4.2. A tárcaközi egyeztetés fóruma: EKTB

Számos olyan terület van, amely nem szűkíthető le egyetlen miniszter hatáskörére, hiszen például egy beruházással kapcsolatos kérdésnek lehetnek környezetvédelmi, pénzügyi, emberi erőforrás-gazdálkodási stb. szempontjai. Ezért az uniós politikák kapcsán is szükség van arra, hogy az egyes, feladat- és hatáskörben érintett miniszterek egymással együttműködve alakítsák ki az állásfoglalásukat. Ennek, vagyis az Európai Unió intézményei tagállami kormányzati részvétellel működő döntés-előkészítő tevékenység és a szakmai feladatait érintő tagállami képviselet alapját adó álláspont kidolgozásának a legfőbb fóruma az **Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB)**.[6]

Az Európai Unió intézményeinek döntéshozatali eljárásaiban a magyar kormányzati részvétel összehangolásának rendjét **kormányhatározat** határozza meg [1741/2020. (XI. 11.) Korm. határozat]; magának az EKTB-nek az ügyrendjét

[6] Emellett az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésének, végrehajtása koordinálásának és ellenőrzésének, illetve az ezekkel kapcsolatos döntéseknek a fórumai lehetnek még például a szakértői bizottságok, a közigazgatási államtitkári értekezlet, és elsősorban maga a Kormány.

pedig a 8/2015. (IV. 10.) MvM utasítás. A felelős ugyan már nem a Miniszterelnökséget vezető miniszter, hanem az igazságügyminiszter, de a vonatkozó jogi normák nem lettek sem hatályon kívül helyezve, sem módosítva. Így azok tartalmának helyes feltérképezéséhez a statútumrendeletet kell alapul vennünk.



49. ábra Az EKTB személyi összetétele

Az EKTB **elnöke az igazságügyminiszter európai uniós ügyekért felelős államtitkára**; elnökének a helyettese, egyben az EKTB titkára az igazságügyminiszter európai uniós ügyekért felelős helyettes államtitkára (európai igazgató). Az EKTB **tagjai** mindig az adott témában, feladat- és hatáskörében érintett miniszter minisztériumának **helyettes államtitkárai**. Ezen felül **meghívottak** is részt vesznek a munkában: a szakértői munkacsoportba bevonhatók egyéb központi államigazgatási szervek vezetői, illetve kormánybiztosok is.

Az EKTB működését – azaz, hogy adott téma kapcsán kik a főszereplők – az Európai Unió **tanácsi formációi előkészítésének a kormányzati felelősségi rendje határozza meg**, amelyet az EKTB–határozat tartalmaz. Itt kiemelt jelentősége van annak, hogy odafigyeljünk arra, hogy a jelenlegi statútum-rendelet által meghatározott szabályok szerint mi, melyik miniszterhez tartozhat, hiszen ez a lista az előző kormányzati ciklus miniszterei tartalmazza:

Tanácsi formáció	Első helyi felelős minisztériumok	Társfelelős minisztériumok, háttérintézmények
Általános Ügyek Tanácsa	IM, KKM, ITM[1]	
Külügyek Tanácsa	KKM	HM[2]
Bel- és Igazságügyi Tanács	BM, IM[3]	
Gazdasági és Pénzügyi Tanács	PM	
Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi, Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa	ITM, EMMI, CSTNM[4]	PM, BM
Versenyképességi Tanács	ITM	PM, IM, KKM, NKFIH, MKI, MK, MTÜ (MK), SZTNH[5]
Közlekedési, Távközlési és Energia Tanács	ITM	
Mezőgazdasági és Halászati Tanács	AM	
Környezetvédelmi Tanács	AM	ITM[6], BM[7]
Oktatás, Ifjúság, Kultúra és Sport Tanácsa	EMMI, ITM, CSTNM[8]	ME[9]

[1] A bővítéssel, illetve az Európai Unió és az Egyesült Királyság közötti kapcsolatokkal összefüggő kérdésekben a KKM, a kohéziós ügyekben az ITM az első helyi felelős.
[2] A védelmi miniszteri formáció tekintetében.
[3] A belügyi témákért a BM, az igazságügyi dossziékért az IM felel.
[4] Az ITM feladat- és hatáskörébe tartozik a fogyasztóvédelem és a foglalkoztatáspolitika, míg az EMMI feladat- és hatásköréhez tartozik az egészségügy, a szociálpolitika, továbbá a BM feladat- és hatáskörébe tartozik a társadalmi felzárkózás és a közfoglalkoztatás. A családpolitika a CSTNM feladat- és hatásköre. Ezen felül a szociál- és nyugdíjpolitika egyes vonatkozásaiért is a CSTNM felel, a társadalombiztosítási nyugellátásokra vonatkozó jogszabályok kidolgozása körében az EMMI-vel megosztva.
[5] A belső piacért és a versenyjogi ügyekért az IM, a turizmusért az MTÜ (MK), az űrügyekért a KKM, a better/smart regulation ügyekért az MKI, a szellemi tulajdoni ügyekért az SZTNH és az IM, a kutatásfejlesztésért pedig az NKFIH felel. A PM-hez tartoznak a tőke szabad áramlását és a makrogazdasági szabályozást, valamint az esetlegesen az Európai Szemesztert érintő kérdések. Az áruk és a munkaerő szabad áramlásával, valamint a gazdaságstratégiával, gazdaságfejlesztéssel és fogyasztóvédelemmel összefüggő, továbbá az ipar-, vállalkozás- és kkv-politikát érintő ügyekben az ITM felelős.
[6] A klímapolitikai ügyek tekintetében.
[7] A vízügyi kérdések tekintetében.
[8] A felsőoktatás, a felnőttképzés, a szakképzés és az audiovizuális politika tekintetében az ITM az első helyi felelős minisztérium, míg a kultúra, a sport és a köznevelés területén az EMMI jár el. A CSTNM felel ugyanakkor a gyermek- és ifjúságpolitikáért, a gyermekek napközbeni ellátásával kapcsolatos jogszabályok kidolgozása körében az EMMI-vel megosztva.
[9] A kulturális örökségi témák felelőse a Miniszterelnökség.

50. ábra Az Európai Unió Tanácsa formációi előkészítésének kormányzati felelősségi rendje (1741/2020. (XI. 11.) Korm. határozat I. melléklet)[7]

Az EKTB munkájának megkönnyítése végett **szakértői csoportok** alakíthatók. Ezek a téma-specifikus testületek a döntéshozatali procedúrában képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítására, az uniós politikák alakulásának nyomonkövetésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására **készítenek javaslatokat**. A szakértői csoport vezetője főszabály szerint a tárgykör feladat- és hatáskör szerint első helyen felelős miniszter vagy központi államigazgatási szerv vezetője által kijelölt állami vezető.[8]

[7] A rövidítések feloldását lásd: rövidítések jegyzéke.

[8] A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) értelmében állami vezető a politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár), közigazgatási államtitkár és helyettes államtitkár. [Kit. 219. § (1) bekezdés b) pont és 3. § (3) bekezdése]

A tagállami érdekérvényesítés fő fóruma a jogalkotó intézmények közül a **Tanács**, ahol a tagállamokat a tárgyalt témában illetékes miniszterek képviselik és adják le szavazatukat az országuk nevében. Azonban a nemzeti álláspontnak hosszú az útja az EKTB-től a Tanácsig. Több lépcsőben történik a többi tagállammal való érdekütköztetés és a közös álláspont kialakítása, mielőtt a miniszterek a Tanácsban egy közösen elfogadott, a tagállamok nemzeti érdekeinek összefésült szövegváltozatára szavazhatnak. Emiatt az EKTB folyamatosan oda-vissza együttműködik az államhatáron túli érdekképviseleti – érdekösszehangoló fórumokkal. Ennek okán főszabály szerint az **eljárása írásbeli**, és az ülésezési és döntéshozatali rendje **igazodik a tanácsi döntés-előkészítő bizottságokéhoz**. Főszabály szerint az EKTB heti rendszerességgel ülésezik, de indokolt esetben rendkívüli ülést tart.

IX/4.3. Kormány

A nemzeti álláspontot, amelyet az országhatáron kívüli szervekben magyar nemzeti álláspontként a döntéselőkészítő fórumok előtt képviselnek, szintén a Kormány jogosult végső soron eldönteni. Sürgős esetben ez alól vannak kivételek. Emiatt az információáramlás az EKTB Titkársága által biztosított belső elektronikus hálózaton folyamatos. A hatékony munkafolyamat érdekében alakult úgy, hogy az EKTB heti ülésezési rendje követi a tanácsi fő előkészítő szervek (COREPER) ülésezési rendjét.

Ezzel átlépünk az országhatáron túli munkaterületre.

IX/4.4. A tanácsi munkacsoportok

Több mint **150 állandó szakosított munkacsoport** segíti a tagállamok nemzeti álláspontjainak összehangolását, amelyekben **tagállami szakértők** foglalnak helyet. Emellett – ha egy adott szakkérdés megkívánja – ad hoc bizottságok is létrehozhatók. Főszabály szerint **akkor mehet tovább** a munkacsoportból az uniós jogalkotási tervezetre vonatkozó anyag, ha azzal összefüggésben a tagállamok – nemzeti álláspontjainak függvényében – **egyetértés**re jutottak. Kivételes esetben mehet tovább úgy, hogy egyes pontok vitás kérdéseket jelentenek.

IX/4.5. Az állandó képviseletek bizottságai: COREPER I. és II.

A COREPER az Állandó Képviselők Bizottsága, amely a francia „Comité des représentants permanents" névből ered. A COREPER a Tanács fő előkészítő szerve. A Tanács napirendjén szereplő valamennyi pontot – néhány mezőgazdasági kérdéstől eltekintve – először a COREPER-nek kell megvizsgálnia, kivéve – ha a Tanács erről másképpen határoz. A COREPER **nem egy uniós döntéshozó szerv**. Így az általa elért megállapodásokat a Tanács bármikor megkérdőjelezheti, mivel a döntéshozatal kizárólag ez utóbbinak a hatásköre. A Tanács tíz különböző formációban ülésezik, amely üléseinek előkészítését két típusú COREPER végzi attól függően, hogy **szakpolitikai kérdésről** (➔COREPER I.) vagy **átfogóbb**, kvázi a szakpolitikák fölé helyezett politikáról van-e szó (➔COREPER II.).

A **COREPER I.** ennek megfelelően az alábbi hat, míg a **COREPER II.** az a tanácsi formáció munkáját készíti elő.

COREPER I.	COREPER II.
➲ Mezőgazdasági és Halászati Tanács *(kizárólag pénzügyi kérdések, illetve az állat- és növényegészségügyre vagy az élelmiszerekre vonatkozó jogszabályokhoz kapcsolódó technikai intézkedések);* ➲ Versenyképességi Tanács; ➲ Oktatási, Ifjúsági, Kulturális és Sportügyi Tanács; ➲ Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Tanács ➲ Környezetvédelmi Tanács; ➲ Közlekedési, Távközlési és Energiaügyi Tanács	➲ Gazdasági és Pénzügyi Tanács; ➲ Külügyek Tanácsa; ➲ Bel- és Igazságügyi Tanács; ➲ Általános Ügyek Tanácsa

51. ábra A tanácsi formációk előkészítő szerveik

Mindkét COREPER **hetente** ülésezik. A célja a még esetlegesen a nemzeti álláspontok alapján fennálló kérdések tisztázása, valamint az, hogy olyan szövegtervezet kerüljön a tanács napirendjére, amely már vitát nem igényel, és a tagállami kormányok képviseletében eljáró, szavazati joggal bíró miniszter szavazási procedúrája már csak formalitás legyen.

A COREPER az egyes tagállamok „állandó képviselőiből" áll, akik tulajdonképpen **országuk uniós nagykövetei**. Az állandó képviselők kormányuk nevében fejtik ki álláspontjukat. Ezek a szervezetek a tagállamok **nemzetközi szervezet mellé akkreditált külképviseletei**. Tulajdonképpen speciális követségek, amelyek célja, hogy a tagállami Kormányok meghosszabbított brüsszeli karjaiként funkcionáljanak.

Magyarország **Európai Unió mellett működő Állandó Képviselete (EU ÁK)** – mint az összes többi külképviselet – a **Külgazdasági és Külügyminisztérium szervezeti egysége**, amelyet szakmailag viszont az uniós ügyek kormányzati

koordinációja miatt az **igazságügyminiszter irányít**. Fő feladata a tárgyalási álláspont kialakításában és képviseletében, valamint az információk cseréjében valósul meg.

AZ EU ÁK élén nagykövet áll, más néven állandó képviselő, vagy COREPER II.-nagykövet. Az **állandó képviselő** vezeti az EU ÁK-t, és ellátja Magyarország általános képviseletét az Európai Unió intézményeinél és egyéb szerveinél, továbbá képviseli a Kormányt a COREPER II. munkájában. Részt vesz az Európai Tanács és az Európai Unió Tanácsának a COREPER II. által előkészített ülésein, illetőleg azokon képviseli a Kormányt az illetékes miniszter vagy államtitkár távolléte esetén. Ennek során az **EKTB által kimunkált, és főszabály szerint Kormány által elfogadott tárgyalási álláspont**ot képviseli. A COREPER II. feladatkörébe tartozó kérdésekről jelentést készít. A képviselendő magyar álláspont tekintetében szakmai javaslatokat tesz. Helyettese (helyettes állandó képviselő) a COREPER I.- nagykövet, aki ugyanezen feladatokat végzi, csak a COREPER I. ülések kapcsán.

Mindkettőjük munkáját közvetlenül az EU ÁK személyi állományába tartozó diplomaták segítik, illetve az EKTB-től származó álláspontokra támaszkodnak. A COREPER – ülések után az EKTB irányába teljesítenek beszámolót az aktuális helyzetről, a nemzeti álláspontok fényében a magyar nemzeti álláspont szükségképpeni alakításáról.

IX/4.6. A Tanács

A jogalkotó intézmények egyike a Tanács, ahol a **tagállamok képviselői nemzeti érdeküknek megfelelően szavazhatnak**. Azonban az előkészítő procedúra – ahogy láthattuk – azért olyan hosszadalmas és több fázisú, hogy a legapróbb kérdésekben is össze lehessen hangolni a nézetkülönbségeket, és mire a szavazásra sor kerül, hiszen a döntéshozó mindig maga a Tanács, a miniszteri szintű (politikai) képviselet jelenlétében zajló végső ülés már **formalitás**sá váljon. Itt az eljárási szabályok nem is adnak már lehetőséget, hogy valódi vita bontakozhasson ki. Ahogy láthattuk, az igazi aprólékos szakmai munka a szakspecifikus munkacsoportban zajlik. Majd átkerül az erőteljesen jobban politikai színbe burkolt COREPER-fórumhoz. Végül a Tanácshoz jutva már kész tényekről szavaznak a miniszterek.

Azonban ne feledjük el, hogy **ez csak a Tanácsban zajló döntések megszületésének rendje**. A rendes jogalkotási procedúra során a legtöbb esetben, főszabály szerint az Európai Parlamenttel együttműködve születik meg az aktus. Így például minden egyes módosítás során a Tanácsnak döntenie kell az újabb

tervezetről. Ez az egész újra kezdődik. Többek között ezért olyan hosszadalmas az útja egy jogalkotási aktus tervezetnek az EU-ban.

IX/5. Az Országgyűlés szerepe

Az eddigiek alapján úgy tűnik, hogy a legfelsőbb népképviseleti szerv kimarad a nemzeti érdeken alapuló álláspont megfogalmazásából. Arra következtethetünk, hogy a magyar álláspont kialakításában csak a Kormány vesz részt, és a végrehajtói hatalom szabad kezet kap uniós szinten. Ez azonban nem így van.

Egyrészről: a Kormánynak nincs alkotmányos felhatalmazása, hogy megkerülje az Országgyűlés akaratát, ugyanis egyetlen alkotmányos szabály sem szolgálhat arra, hogy az alkotmányos rendszer egészét alapjaiban változtassa meg. Erre az Alaptörvény EU-tagságot szabályozó E) cikke sem adhat felhatalmazást. A Tanácsban leadott szavazat a magyar közhatalmat gyakorló személy aktusa. Emiatt a magyar Alaptörvénynek alá van vetve akkor is, ha maga a Tanácsban született döntés az Európai Unió jogi aktusának tekintendő. Másrészről: a Kormány az **Országgyűlésnek felelősséggel** tartozik, mégpedig kollektív jelleggel, és a bizalomvesztés a Kormány megbízatásának végét jelentheti.

Az Országgyűlés tehát az alkotmányos szabályok által biztosított ellenőrzése révén megköti a Kormány korlátlannak tűnő mozgásterét, amely az alábbiakban érhető tetten.

(1) **Tájékoztatáshoz való jog**, amely a másik oldal részéről beszámolási kötelezettséget jelent.

*Az uniós jogalkotók közvetlenül is megküldik a tervezeteket. **Az Alaptörvény 9. cikke** alapján az Országgyűlés tájékoztatást kérhet a Kormánytól az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeinek döntéshozatali eljárásában képviselendő kormányálláspontról, és **állást foglalhat** az eljárásban napirenden szereplő tervezetről. A **Kormány** ilyenkor az európai uniós döntéshozatal során az Országgyűlés **állásfoglalásának alapulvételével jár el**. Emellett az Országgyűlés elnökének kezdeményezésére a miniszterelnök az Európai Tanács ülései, illetve más, nagy jelentőségű **eseményei előtt tájékoztatja a magyar álláspontról** a törvényben meghatározott országgyűlési bizottságok elnökeiből, esetenként alelnökeiből álló testületet.*

(2) A magyar álláspont tekintetében az Országgyűlés **egyeztetési eljárást** kezdeményezhet, és ennek során állásfoglalást fogadhat el, amely **köti a Kormányt**.

*Az európai uniós tervezet elfogadásáról döntést hozó Tanács ülését megelőzően az európai uniós tervezet **tárgya szerint feladatkörrel rendelkező miniszter vagy államtitkár** az Országgyűlés felkérése alapján **megjelenik az Országgyűlés előtt**, és ismerteti a Kormánynak a tanácsülésen képviselni kívánt álláspontját. Az Országgyűlés – többek között ennek alapján – plenáris ülésen, illetve bizottságok útján (zárt ülésen) alakítja ki az állásfoglalását, és joga van **megjelölni azokat a szempontokat**, amelyeket az Európai Unió döntéshozatali eljárásában **szükségesnek tart érvényre juttatni**. A Kormánynak az európai uniós döntéshozatal során képviselendő álláspontját az Országgyűlés ezen állásfoglalásának alapulvételével kell kialakítania, de attól **szükség szerint eltérhet**. Ha az európai uniós tervezet olyan tárgykörrel kapcsolatos, amelyet érintően az Alaptörvény értelmében az Országgyűlés minősített többségű döntése szükséges, a Kormány az állásfoglalástól **csak indokolt esetben térhet el**.*

(3) A Kormány által, az egyes intézményi tisztségekre – a Bizottságban, a Bíróságban, a Törvényszékre, a Számvevőszékhez és az Európai Beruházási Bank Igazgató Bizottságába – jelölt személyeket a **jelölés előtt az Országgyűlés** illetékes bizottságai útján **meghallgathatja** (Ogytv. 70. cikk). A meghallgatás csupán az Országgyűlés tájékoztatását szolgálja, a jelölt alkalmasságáról az Országgyűlés a törvény értelmében nem dönt.

(4) A Kormánytól függetlenül, az uniós jog által felhatalmazva pedig **direkt beavatkozást** gyakorol az EU jogalkotási folyamatába, és ennek során közvetlenül kommunikál az EU jogalkotó triászával.

*Ilyen módon az Országgyűlés közvetlen beavatkozási lehetőséggel is bír annak érdekében, hogy az uniós jogalkotást a megfelelő mederben tartsa, és annak nemzeti érdeket sértő, megosztott hatáskörében túlterjeszkedő jogalkotási folyamatának gátat szabjon. Az Országgyűlés a **szubszidiaritás-vizsgálati eljárás** (Ogytv. 71. cikk) keretén belül jelezheti, ha egy uniós jogalkotási aktus tervezetet aggályosnak talál, továbbá közvetlenül a Szerződések felhatalmazása nyomán **kifogástételi joga** (Ogytv. 72. cikk) van a főszabály szerinti döntéshozatali mód (szavazási rend) ad hoc megváltoztatásával szemben. Erről azonban bővebben nem ennek az órának a keretén belül fogunk értekezni.*

X. A hatósági együttműködési mechanizmusok

X/1. A hatósági együttműködés mibenléte

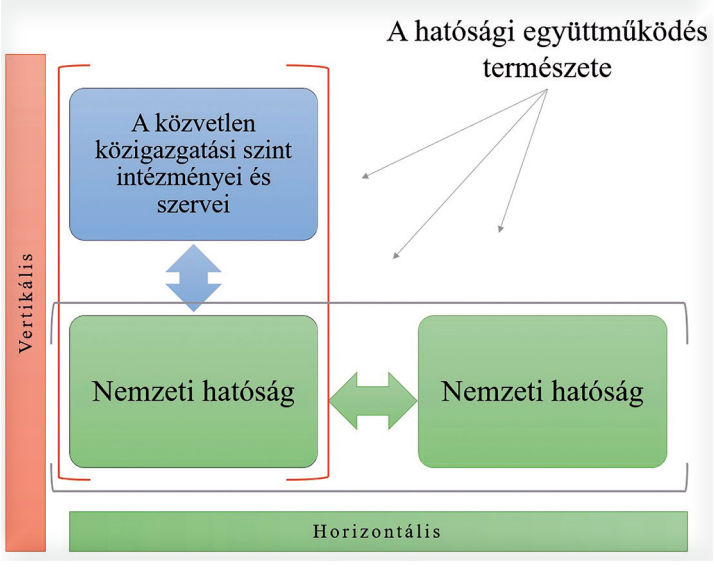
Az **összetett közigazgatás** nemzetközi elemet feltételez az együttműködés során: akár az együttműködő felek, akár az ügyfél személye, vagy az eljárás bármely szükségképpeni eleme miatt (például a bizonyítási eszköz máshol van, vagy adat szükséges).

A legelemibb közigazgatási együttműködés a **jogsegély** útján bármely két állam hatósága között létrejöhet. A klasszikus szabályok alapján ehhez vagy egy **nemzetközi megállapodás** szükséges, vagy enélkül is lehet kérni a közreműködést, csak akkor nincs kötőerő a másik oldalon a teljesítésre.

Talán a leggyakrabban a jogsegélyről a büntetőjog területén hallottunk. Példa a bűnözők menekülése esete: ha a bűnözők olyan területre mennek, amely országnak nincs a kereső országgal kiadatási egyezménye, akkor nyert ügyük van, mert nem fogják őket keresni, elfogni és átadni. Ez esetben a jogsegély egy rendőrségi keresésben, elfogásban, majd a kiadásban ölt testet. Az együttműködés azonban közigazgatási feladatok kapcsán is létezik, a leggyakrabban adózási kérdések miatt (cégek külföldi telephelyekkel, vagyonmentések, offshore számlák, etc.).

Ha a klasszikus szabályokat nézzük, akkor ilyen ügyekben nem a hatóságok egymással, hanem államok működnek együtt. Így a diplomácia útjára tartozik a kérdés. Ez egy hosszadalmas procedúra, és nem is biztos, hogy eredményre vezet).

Az **EU**, mivel alapvetően egy **közös külső határon belüli határok nélküli térség**re épít, számos olyan politikával rendelkezik, amelyek feltételezik, hogy **a tagállamok hatóságai egymással kapcsolatban állnak és együttműködnek**. Ezek az együttműködések is a jogsegélyek egyik formája. Sokkal célszerűbb, gyorsabb és a diplomáciai elemek nélküli, sokszor előre létesített elektronikus csatornával rendelkeznek a közvetlen kommunikáció céljára. Esetenként közös adatbázis is segíti a munkát, amihez minden feladat– és hatáskörben érintett hozzáfér. Emellett nagy előnye a klasszikus úthoz képest, hogy az együttműködés megtagadására nincs, vagy csak nagyon szűk körű a lehetőség.



52. ábra A vertikális és horizontális együttműködés sémája

Az **összetett hatósági eljárások** legalább egy nem nemzeti szereplőt vonnak be a közigazgatási eljárásba, míg az eljáró hatóság az uniós jogot alkalmazza a feladat– és hatáskörébe tartozó határozata kiadására. Ez a **tág értelemben vett összetett hatósági eljárás**, ami magában foglalhatja a szereplők közötti horizontális és vertikális, vagy mindkét típusú együttműködést. Az összetett eljárások feltételezik a nemzeti és a nemzetek feletti hatóságok felelősségének elosztását az egyes elemekért az eljárási keretek között. Az összetett eljárások magukban foglalják a nemzetek feletti és a nemzeti hatóságok hozzájárulását. A társszabályozás lehetőséget nyújt a nemzetek feletti hatóságok és a magánszereplők közötti együttműködésre. Ez a **szigorú értelemben vett összetett hatósági eljárás**.

A **horizontális együttműködés** feltételezi, hogy az együttműködő hatóságok az európai közigazgatás azonos szintjén vannak, vagyis főként a tagállamok illetékes hatóságainak egymással való kapcsolatát fedi le.

A **vertikális együttműködés** leírja a közvetlen és a közvetett közigazgatási szintet, azaz az uniós szintű intézmények és szervek, valamint a tagállami hatóságok közötti kapcsolatot.

X/2. Jogsegély közigazgatási ügyekben az EU-ban

A közigazgatási **jogsegély** kölcsönös segítségnyújtás, a hatóságok közötti támogatás alapvető formája – jelen esetben elsősorban az uniós jog hatálya alá tartozó – közigazgatási feladatok ellátása során. A kölcsönös segítségnyújtás abból áll, hogy a megkereső hatóság támogatást kér olyan hatóságtól, amely más európai uniós joghatóság alatt található.

A kölcsönös segítségnyújtás fogalma az államok körében elsősorban büntetőügyekben ismert, de a közigazgatási ügyekben is van rá példa. A joghatósági kérdések – vagyis idegen állam területén egy másik államnak milyen jogai lehetnek – miatt ez mindig az érdekelt felek közötti nemzetközi megállapodásokon alapul. Az EU és harmadik országok közötti megállapodásokra példát a vámügyekben történő kölcsönös igazgatási segítségnyújtásról például lásd alább.

Az uniós joggal összefüggésben a jogsegélyt tartalmazó eljárás fő elemei:

- ➲ a megkereső hatóság önmagában **nem tudja ellátni** egyik feladatát;
- ➲ a megkeresett hatóság egy **másik tagállam vagy az EU valamely szerve**;
- ➲ a megkeresett hatóság a megkereső hatóság **kérését teljesíteni tudja**.

A kért segítség különböző jellegű lehet:

- ✓ információ továbbítása,
- ✓ eljárási cselekmény lefolytatása,
- ✓ irat kézbesítése.

Az ilyen segítség igénye elsősorban a közhatalom területi elérhetőségének elvéből fakad, amely akadályozza a megkereső hatóságot abban, hogy maga végezze el a feladatát. Ezért a támogatás történhet horizontálisan (két különböző tagállambeli közigazgatási hatóság között) vagy vertikálisan (egy tagállam és egy másik, az EU-hoz tartozó közigazgatási hatóság között).

Ma még **nem létezik** olyan általános uniós jogi norma, amely egyértelmű eljárást ír elő a határokon átnyúló vagy többszintű kölcsönös segítségnyújtásra. Ehelyett az EU és a tagállamok hatóságai vagy korlátozott számú esetben létező ágazatspecifikus szabályokra, vagy esetleg az Európa Tanács vonatkozó egyezményeire támaszkodnak. A lojális együttműködés elve betartásának kötelezettsége pozitívan befolyásolhatja a kölcsönös segítségnyújtás ágazatspecifikus szabályainak értelmezését, de ez nem elegendő a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó konkrét jogi kötelezettségek levezetéséhez.

A kölcsönös segítségnyújtás sokféle fogalma létezik a tudományos irodalomban, valamint az ágazatspecifikus uniós jogban. Az ágazatspecifikus jog vonatkozó szabályai szintén meglehetősen változatosak. Egyes ágazatspecifikus eszközök egyszerűen létrehozzák a kölcsönös segítségnyújtás általános kereteit, anélkül, hogy tovább meghatároznák az e koncepció alapján vállalt feladatokat. Ezt a jogi konstrukciót többféleképpen nevezik: jogsegélynek, kölcsönös segítségnyújtásnak vagy közigazgatási együttműködésnek.

*A **belső piaci információs rendszer** (IMI) egy biztonságos, többnyelvű online eszköz, amely elősegíti az uniós jog gyakorlati végrehajtásában részt vevő közigazgatási szervek közötti információcserét a belső piaci szolgáltatásokról szóló irányelv alapján.[9] Az első információcserére 2008-ban került sor. Azóta összesen több mint kétszázhétezer esetben valósult meg információcsere az IMI rendszerben. Az IMI-ben lebonyolított információkérések száma megsokszorozódott: havi átlagban harmincról több mint ezerötszázra nőtt 2008 és 2019 között. Az IMI segítségével a hatóságok több, az egységes piaccal kapcsolatos szakpolitikai területen is könnyebben tudnak eleget tenni a határokon átívelő igazgatási együttműködés tekintetében rájuk háruló kötelezettségeknek. Jelenleg több mint tizenkétezer regisztrált hatóság fér hozzá a rendszerhez. E hatóságok regisztrált felhasználóinak száma meghaladja a harmincötezret. Az IMI jelenleg tizenhét szakpolitikai területen összesen hatvanhét különböző igazgatási együttműködési eljárás lebonyolításához nyújt támogatást. A rendszer kismértékű fejlesztéssel vagy akár anélkül is további szakpolitikai területeken is támogatni tudja az információcserét. A 2012-ben elfogadott IMI-rendelet meghatározza az IMI alkalmazási körét, a különböző felhasználók szerepét és feladatait, valamint a személyes adatok kezelésének szabályait. Az IMI használata nem jár informatikai költségekkel a tagállamok számára.*

A RENeual Modell szabályok V. könyve kifejezetten a kölcsönös segítségnyújtásra fókuszál, és szorgalmazza annak egységes, világos és átlátható szabályrendszerének létrehozását, amely garantálja a megfelelő ügyintézés követelményeit. Többek között az alábbi kérdésekben kellene egységes szabályozásra törekedni:

---

[9] Vonatkozó magyar forrásokat lásd: 354/2013. (X. 7.) Korm. rendelet a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól; a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről.
2013. évi CL. törvény a belső piaci információs rendszer hazai működésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

- alkalmazási kör;
- a megkereső és a megkeresett hatóság feladatai;
- az érintett személy tájékoztatáshoz való jogával összefüggő kérdések;
- és az eljárási költségek felosztása.

X/3. A kölcsönös segítségnyújtás és a közigazgatási együttműködési hálózatok

Az adat(információ)kezelés a közigazgatási eljárások alapvető jellemzője. Az információk megosztása kulcsfontosságú eleme az uniós jog decentralizált, ugyanakkor hatékony végrehajtásának a belső piacon. Az információval kapcsolatos tevékenységek gyakran az összetett döntéshozatali eljárások lényegi elemét képezik. A kölcsönös segítségnyújtás az EU közigazgatási jogának alapvető eleme, és nagyrészt információ kölcsönös megosztásából áll, amelynek alapja az EU-ban elektronikus hálózat. Amennyiben rendelkezésre áll olyan jogi normatív háttér, amely az információ-megosztást automatikussá teszi, és a jogsegély ad hoc – feladat felmerülésétől függő – jellegén túllépve, esetleg még állandó adatbázis működtetését is feltételezi, akkor jutunk el az **európai közigazgatási együttműködési hálózatok** témaköréhez.

53. ábra A kölcsönös segítségnyújtás és az információ-kezelési mechanizmus egymáshoz való viszonya

A segítség általában **járulékos** jellegű. Különbözik attól a „felhatalmazástól", amelynek során egy hatóság egy másik hatóságot bíz meg olyan feladattal, amely egyébként teljes egészében a szokásos kötelezettségei részét képezné. A kölcsönös segítségnyújtás ezen kiegészítő funkciója befolyásolja azokat az okokat, amelyek alapján a hatóság elutasíthatja a megkeresést. Az V. könyv egyúttal felhívja a figyelmet arra is, hogy az **arányosság** elve kell, hogy befolyásolja a hatóságok munkáját, amely a kölcsönös segítségnyújtás iránti kérelmekre és cselekményekre vonatkozik. Biztosítani kell ugyanis azt, hogy ne terheljék potenciálisan egy másik állam közigazgatási rendszerét, és ne is okozzanak túlzó eljárási költségeket, és az eljárási határidőt ne nyújtsák. Kiemelendő, hogy amit az V. könyv kodifikál, az nem alkalmazható a bírósági és végrehajtási segítségnyújtásra.

Erre példa az információcsere a belső piaci információs rendszer (IMI) keretében, amely előre meghatározott és lefordított munkafolyamatok leírásával működik. Az IMI így megkönnyíti az általa „kölcsönös segítségnyújtásnak" nevezett strukturált információs rendszer segítségével a munkafolyamatokat. Ugyanakkor az uniformizálás és absztrakt probléma-megfogalmazás sem adhat minden állam és minden helyzet számára megoldást. Ezért mellette a konkrét megkeresések is ugyanúgy megengedettek.

Összetett közigazgatási (hatósági) eljárás		
Klasszikus forma	**Az EU égisze alatti együttműködés**	
jogsegély	kölcsönös segítségnyújtás	szisztematikus információcsere
ad hoc	ad hoc	rendszeresített információáramlás
segítségnyújtás iránti kérelem a feladat végrehajtásához		előre meghatározott munkafolyamat, amely lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy strukturált módon kommunikáljanak és kölcsönhatásba lépjenek egymással
a kérés megtagadása lehetséges		külön kérés nélküli adatáramoltatás
központi hatóságon keresztüli adatkérés (külügyminiszterek)	közvetlen kapcsolat az eljáró hatóságok között	kapcsolattartó pont/tagállam, aki az információáramlás működéséért felelős; ill. szükség közvetlen kapcsolat az eljáró hatóságok között
reciprocitás & nemzetközi egyezmények	▪ szükséges alapuló eljárás ▪ szektorspecifikus EU szabályok	előre lefektetett rendszerműködtetési szabályok

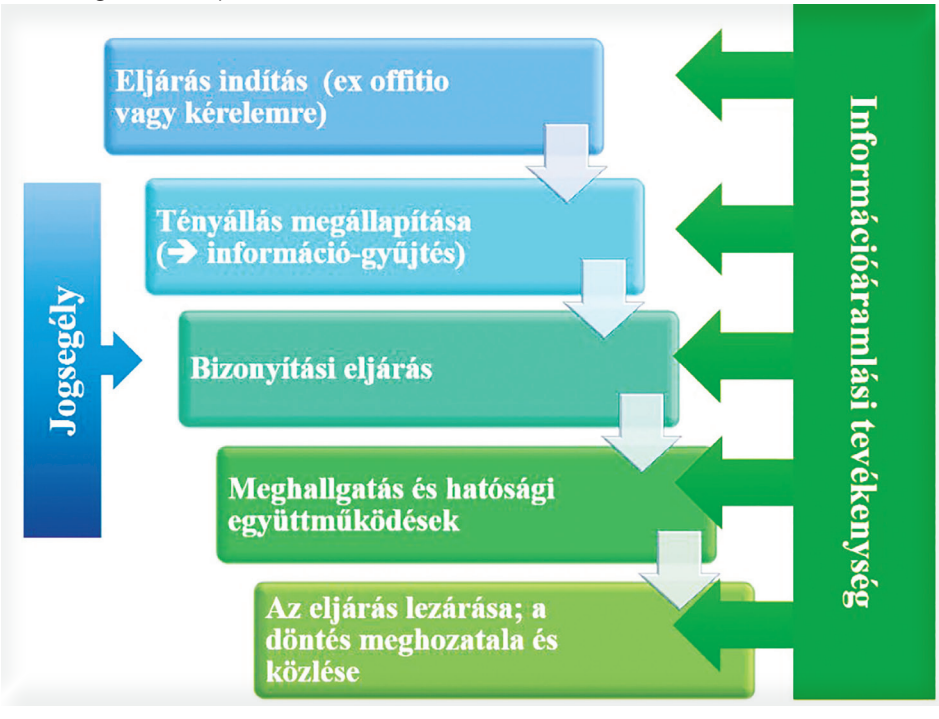
54. ábra Az együttműködési típusok a hatósági eljárásban

Az összetett információkezelési tevékenységek jogi keretrendszerére azért van szükség, mert az ilyen eljárásokban részt vevő különféle szereplők számára jogbiztonságot nyújtanak feladataik és kötelezettségeik tekintetében, és ezzel összefüggésben az eljárási garanciák is tisztázottak.

Az információkezelés összetettsége uniós **politikák szerint változik** – lévén az együttműködés szükségessége és intenzitása igazodik az adott terület európaizációjának szintjéhez –, de általában a következő struktúrák figyelhetők meg.

Az alábbi tipizálás és a jellemzők leírása a kodifikáció eredményét mutató irányvonalakat mutatja; számba veszik a potenciális eljárási szereplőket, kiemelve az adatvédelem kapcsán a közvetlen és közvetett szint adatvédelem körében illetékes szerveit.

Hipotetikus rendelkezéseket vehetünk számba, ugyanis sokáig csak belső szabályok írtak elő iránymutatást a hatósági együttműködési kérdésekre, lévén többet a hatásköri korlátok miatt nem volt lehetséges, a Lisszaboni Szerződés azonban ebben is nyitott pár új kaputt. Így ezen a területen a jogfejlődés folyamatos az alapjogi rendelkezéseknek megfelelő eljárásjogi garanciarendszer igényeinek való megfelelés céljából.



55. ábra Eljárási cselekmények az európai közigazgatás hatósági eljárásában

X/3.1. Egyszerű tájékoztatás

A legelemibb együttműködési forma az, amikor a hatóság a hatóságot megkeresi, és ilyen módon történik az információ célzott továbbadása. Erre a mechanizmusra épül tulajdonképpen a jogsegély intézménye.

56. ábra Az egyszerű tájékoztatás

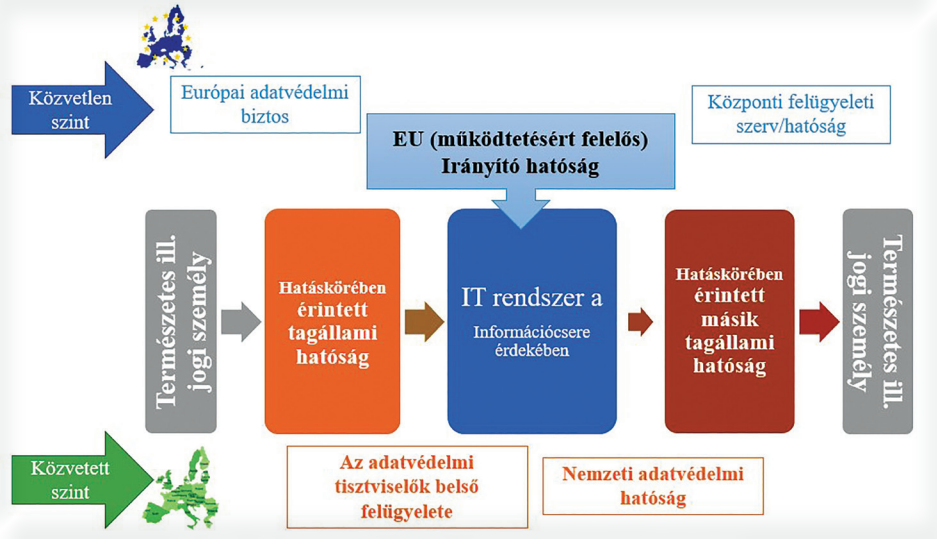
A jogállami működés és konkrét uniós jogi kötelezettségek [←adatvédelem, eljárási jogosítványok stb.] esetében ilyen esetekben az adatkezelés jogalapjáról rendelkező jogi kötőerővel bíró normatív rendelkezésnek létre kell hoznia, vagy ki kell jelölnie egy független felügyelő hatóságot abban az esetben, ha az adatkezelés informatikai rendszeren keresztül valósul meg. Ennek a hatóságnak feladat- és hatáskörébe kell, hogy tartozzon, többek között, az elsősorban mediáció útján való, a résztvevő hatóságok közötti konfliktuskezelés, és szükség esetén kötelező erejű döntések meghozatala a konfliktus rendezése érdekében. Ennek keretén belül kötelező döntést hozhat, és adatkezelésre vonatkozóan utasíthatja a részt vevő hatóságokat a vonatkozó szabályok betartására. Hivatalból, valamely részt vevő hatóság vagy az érintett személy panasza esetén jár el, és a személyes adatok védelme érdekében együttműködik a nemzeti adatvédelmi hatóságokkal, valamint az Európai Adatvédelmi Biztossal.

A Modell Szabályokhoz fűzött kommentár szerint ez a szerv jogorvoslati fórumként funkcionál azon személyek számára, akikkel szemben az adatvédelmi szabályokat megsértették. Ez közigazgatási, tehát belső jogorvoslati fórumot jelent az adatvédelmi kérdések kapcsán. A konkrét rendelkezés, amivel kapcsolatban a kommentár született, viszont mást tartalmaz. A felügyeleti hatóságok jogorvoslati fórumként játszott szerepére pusztán lehetőségként tekint, abban az esetben, ha az adattovábbítási rendszert létesítő norma ekként rendelkezik, ilyen feladat- és hatáskörrel ruházza fel. Ez így gerjeszt némi ellentmondást, attól eltekintve is, hogy a független adatvédelmi hatóság kritériumrendszeréről ezúttal sem szólnak, ráadásul az egyéni panaszkezelés kapcsán pusztán arról rendelkezik a modell szabályozás, hogy a független hatóság meghallgatja és kivizsgálja az egyéni panaszokat. Ebben a kérdésben

kötelező erejű döntések meghozataláról szó sem esik, ilyen módon hatékony jogorvoslatról nem beszélhetünk.

X/3.2. Tájékoztatási kötelezettség – információs rendszer támogatásával

Az adatmegosztás automatizálása tulajdonképpen folyamatossá teszi a jogsegélyt, együttműködési mechanizmussá fejleszti azt.

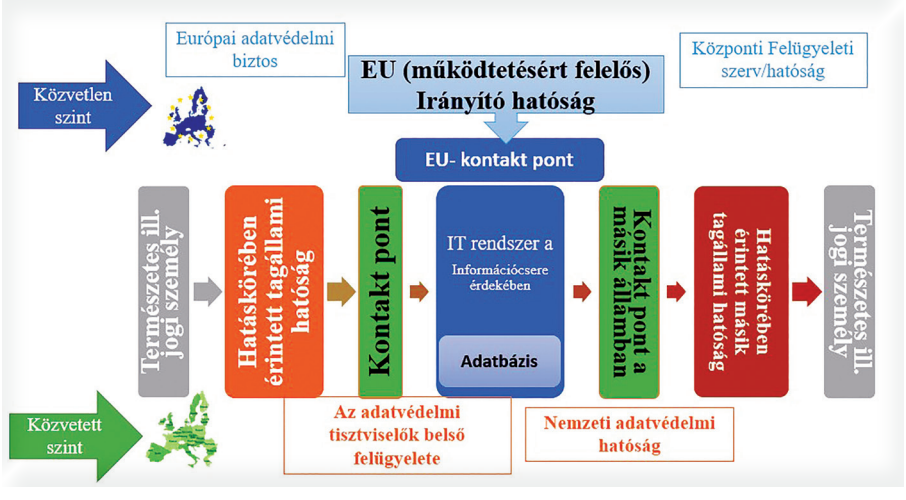


57. ábra Az információs rendszer támogatásával megvalósuló tájékoztatásra épülő együttműködési rendszer sémája

X/3.3. Információ megosztási kötelezettség – egy információs rendszer és egy adatbázis által támogatva

Alapvetően az adattovábbításra épülő hálózatokra vonatkozó előírások kellenek, hogy érvényesüljenek az adatbázisok működtetésével járó együttműködések során is, azok pusztán az adatbázis létére tekintettel egészülnek ki néhány további rendelkezéssel. Adatbázisok létrehozatala és fenntartása esetén a tagállamoknak adatvédelmi felelőst kell kijelölniük, aki az egyének személyes adatait védő adatvédelmi rendelet rendelkezéseinek betartását belső felügyelő szervként biztosítja az adott hatóságnál. A külső, független felügyelet pedig egyrészt az Európai Adatvédelmi Biztos gyakorolja – kivéve, ha a jogalkotó másként rendelkezik– az EU hatóságai, másrészt a független nemzeti adatvédelmi hatóság a tagállam hatóságai által kezelt adatok vonatkozásában.

A Modell Szabályok értelmében arra is van lehetőség, hogy az adatbázis felállításával működő adatátadási mechanizmus esetében a jogalkotó a teljes adatkezelési folyamat feletti felügyeleti tevékenységet vagy az Európai Adatvédelmi Biztosnak, vagy valamely nemzeti adatvédelmi hatósághoz, vagy esetleg egy több adatvédelmi hatóságból álló testület gyakorolja. A külső és belső felügyeletet ellátó adatvédelmi szervek közötti hatásköri elhatárolás sem kellőképpen lehatárolt, gyakorlatilag konkrét rendelkezést erre vonatkozóan nem találunk a tervezetben. A kétféle szerv közötti együttműködés kapcsán is mindössze konkludálja, hogy a saját hatáskörükben eljárva, a saját tevékenységükért való felelősség keretei között biztosítják az adatbázisok feletti koordinált felügyeletet. Összességében monitoring tevékenységről beszélhetünk mindegyik esetben, a Modell Szabályok rendelkezéséből nem következtethetünk egyébre, jogorvoslati fórumként viszont egyik szerv sem funkcionál. Az 5. fejezet jogorvoslatra és felelősségre vonatkozó rendelkezései – egyetlen cikk négy bekezdéssel – sem adnak támpontot, hiszen csak azt írják elő, hogy az a személy, akit kár ér a rendelkezések be nem tartása miatt, kártérítésre jogosult, erre vonatkozó jogát pedig annál a hatóságnál érvényesítheti, amelyik a jogsértésért felelős, vagy amelyik a lakóhelye, vagy székhelye, telephelye szerint az ügyben hatáskörrel rendelkezik.



58. ábra Az információs rendszer és adatbázis által támogatott információ megosztási kötelezettség sémája

Az információk továbbításában, az adatbázisok működtetése során jellegéből adódóan **több hatóság tevékenysége is találkozik**, ami magában rejti azt is, hogy a részt vevő hatóságok **feladat- és hatáskör**ének pontos **lehatárolás**a kiemelten fontos a felelősségi kérdések tisztázása kapcsán. Főszabály szerint az adatkezelési tevékenység EU-s szintű központi hatósága a felelős a teljes rendszer,

mechanizmus biztonságáért és az adatvédelem magas szintű védelméért, valamint a felhasználók részére magas színvonalú szolgáltatás biztosításáért. Adatbázisok és a kérés nélküli adattovábbítási mechanizmuson alapuló együttműködés esetében ráadásul ex ante ellenőrzés lehetőségének beiktatásáról beszél a modell szabály, az erre vonatkozó feladat- és hatáskör-telepítés pedig az adatbázist létesítő jogalkotó döntésének függvénye.

A veszélyes termékek európai riasztási rendszere (RAPEX) esetében például a Bizottság ellenőrzi a bevitt információk, adatok teljességét és helyénvalóságát, mielőtt azok a rendszerben minden illetékes tagállami hatóság előtt elérhetővé és megismerhetővé válnak. A megosztott adatok pontosságát az ellenőrzést végző hatóság – ami jelen esetben a Bizottság részéről az igazságügyért, fogyasztóvédelemért és a nemek közötti egyenlőségért felelős biztosának intézménye – biztosítja. Az élelmiszer- és takarmánybiztonsági riasztási rendszer (RASFF) esetében viszont az ex ante vizsgálat magában foglalja a hatáskörvizsgálatot is, vagyis, hogy a nemzeti RASFF kontaktponttól továbbított információ valóban a RASFF hatáskörébe tartozik, valamint azt, hogy azok kellően világosak-e, illetve összhangban vannak-e a rájuk vonatkozó, a hálózat működtetésére vonatkozó előírásokkal. A schengeni információs rendszer (SIS) esetében pedig az ellenőrzést végző hatóságról úgy rendelkeznek, hogy annak feladata az adatminőség biztosítása. Változó tehát annak szabályozása, hogy ki milyen tevékenységet végez a rendszerbe bekerült információk, adatok kapcsán, de az ellenőrző tevékenység beiktatásával joggal merül fel a kérdés, hogy miként hat ez az adatok elsődleges forrásának számító tagállami hatóságok, többek között az egyének irányába fennálló, adatvédelmi szempontú felelősségére. Ezenkívül azonban túl sok hatóság, túl sokféle adatkezelési tevékenysége merül fel ahhoz, hogy ilyen mértékben hagyjon mozgásteret a mechanizmust létesítő jogi normának, ráadásul az EU intézményei, szervei, ügynökségei felelősségéről, kártérítési kötelezettségének mértékről sem szól, de tagállami felelős hatóság esetében legalább tesz egy iránymutató megjegyzést az összegre vonatkozóan. Ezért is aggályos, hogy a felelősség kérdésére nézve a modell szabályok nem tartalmaznak semmilyen iránymutatást, és konkrétan deklarálja a tervezet, hogy ez a jogterület egyelőre nem rendelkezik kellőképpen stabil joggyakorlattal ahhoz, hogy az kodifikálható legyen. A bírósági esetjog alapján a felmerült jogkérdések megoldhatóak, de a megválaszolatlan kérdések esetében fontos lenne egy szabályozási alternatíva lefektetése ahhoz, hogy a jelenlegi fragmentált szabályozást felválthassa egy bizonyos szintű egység.

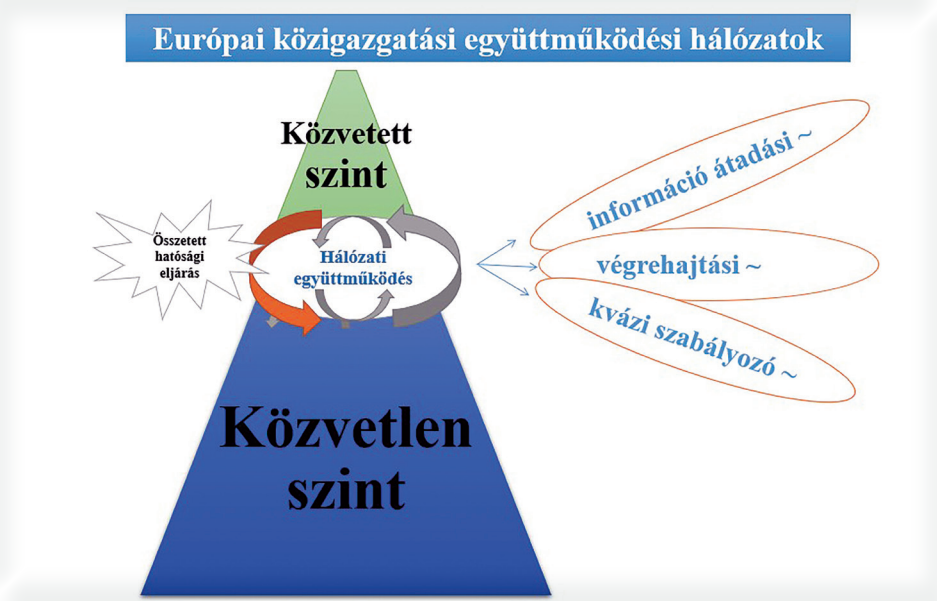
X.4. Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok

Az EU jogalkotása folyamatosan azon dolgozik, hogy a szabadságok – vagyis az egységes piac, ahol biztosított az áruk, szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgása, és ahol az állampolgárok szabadon élhetnek, dolgozhatnak, tanulhatnak – a belső határok nélküli térségben valóban érvényesülni tudjanak, és az ezek akadályában álló közigazgatási jogi korlátok felszámolhatók legyenek.

Az EU, amelynek nincs saját közigazgatási hatósági struktúrája, hiányosságainak kiküszöbölése érdekében **európai közigazgatási együttműködési hálózatokat** hoz létre. Ezek a nemzeti szervek – elsősorban szervezeti egységek és / vagy ügynökségek – intézményi képviselőiből állnak, akiknek feladata az uniós politikák nemzeti végrehajtása. Ez magában foglalja az illetékes szervek és hatóságok közötti horizontális és vertikális együttműködést. Az ilyen együttműködés jellege és normatív háttere a kérdéses politika európaivá válásától függ.

A hálózatok az **illetékes hatóságok közötti közvetlen kapcsolatteremtés** és az ebből eredő hatékony kommunikáció miatt fontos szerepet töltenek be az uniós politikák végrehajtásának és érvényesítésének megkönnyítésében. Mivel az Európai Unió jogalkotási hatáskörei különböznek, az uniós vívmányok a különböző jogterületeken is eltérőek. Az adott terület európaizációjához illeszkedve a tagállami közigazgatás végrehajtási feladatai is eltérőek, így a **hálózatépítés szintje is eltérő**. A közigazgatási együttműködési kérdések szabályozására vonatkozó uniós jogalkotási hatáskörök hiánya miatt évtizedek óta az igazgatási együttműködés intenzív és gyakran zökkenőmentes együttműködéshez vezetett a nemzeti és a nemzetek feletti közigazgatási szereplők és tevékenységek között. Ezért az EU hatálya alatt működő hálózatok, feladataik és kapacitásuk is különbözik. Azonban vannak olyan jellemzők, amelyek lehetővé teszik az alapvető kategorizálást.

A hálózatoknak nincs általános normatív háttere. Ezért ezek a kategóriák a jogirodalom termékei. Ebből az is következik, hogy a kategóriák közötti határok nem merevek, amit az ügynökségeknél is láthattunk, hanem átjárhatók. Ezért egy hálózat több helyre is besorolható.



59. ábra Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok mint kapcsolatteremtő tényezők az európai közigazgatás szintjei között

X/4.1. Információ-átadási hálózat

Információs hálózatok jönnek létre a közigazgatási tevékenység szempontjából releváns adatok előállításának és szerkesztésének koordinálása céljából. Ezek **állandó csatornák** a szisztematikus együttműködéshez az információk megosztása és az adatáramlás automatikus biztosítása érdekében, az együttműködés **elutasításának vagy** az információk **megőrzésének lehetősége nélkül**.

A Vízuminformációs Rendszer (VIS) lehetővé teszi a schengeni államok számára a vízumadatok cseréjét. A működésének alapja a vízuminformációs rendszerről és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről szóló VIS-rendelet. Ez egy központi informatikai rendszerből és egy kommunikációs infrastruktúrából áll, amely összeköti ezt a központi rendszert a nemzeti rendszerekkel. A VIS összeköti az EU-n kívüli országok konzulátusait és a schengeni államok összes külső határátkelőhelyét. Feldolgozza a schengeni térség látogatására vagy a schengeni övezeten való áthaladásra vonatkozó rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok iránti kérelmekkel kapcsolatos adatokat és határozatokat. A rendszer biometrikus illesztést hajthat végre, elsősorban az ujjlenyomatokról, azonosítás és ellenőrzés céljából. A belépési/kilépési rendszer egy ehhez kapcsolódó új

rendszer (Entry/Exit System – EES), amelynek felállítása folyamatban van. Az EES megalapításának fő célja az EU-tagállamok külső határait átlépő nem uniós állampolgárok be- és kilépési adatainak nyilvántartása a schengeni térség külső határainak megerősítése és védelme, valamint a biztonság megőrzése és növelése érdekében. Valamennyi tagállamnak meg lesz a saját nemzeti egységes interface-e, amely biztonságos és titkosított kommunikációs infrastruktúrán keresztül kapcsolódik a központi rendszerhez. Egy biztonságos kommunikációs csatorna köti össze az EES központi rendszert és a VIS központi rendszert. Ezt kiegészíti egy webes szolgáltatás, amelyen keresztül a schengeni térségbe utazó harmadik országbeli állampolgárok ellenőrizhetik, hány napig maradhatnak tovább schengeni területen.

X/4.2. Végrehajtási hálózat

A végrehajtó hálózatok **konstans csatornát** teremtenek az együttműködésnek úgy, hogy adatmegosztást és diskurzust tesznek lehetővé hatóságok között annak érdekében, hogy egyikük, az előtte folyamatban lévő ügyben érdemi döntést tudjon hozni valamennyi, az ügyben releváns tény és bizonyítási eszköz birtokában. Összességében: a végrehajtási hálózat abban az esetben fordul elő, ha az összetett hatósági eljárásokban az ügynek nemzetközi elemei vannak, és az illetékes hatóságoknak kapcsolatba kell lépniük egymással, információkat kell megosztaniuk, dokumentumokat vagy egyéb bizonyítékokat kell kezelniük arra vonatkozóan, hogy egy másik tagállam hatóságának szüksége van rá az előtte fekvő ügy eldöntéséhez.

Folytatva a VIS kapcsán felmerült példákat, a Schengeni Információs Rendszer (SIS) a legszélesebb körben használt és legnagyobb információmegosztási rendszer a biztonság és a határigazgatás területén Európában. Az információ-megosztásra épülő végrehajtási hálózati jellemzőket is magán viseli. A SIS ugyanis lehetővé teszi az illetékes nemzeti hatóságok – például a rendőrség és a határőrök – számára, hogy személyekre vagy tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzéseket vezessenek be, illetve konzultáljanak egymással. A SIS-riasztás ugyanakkor nemcsak információkat tartalmaz egy adott személyről vagy tárgyról, hanem utasítást is ad – más, a rendszerben résztvevő államban található – hatóságok számára, hogy mi a teendő, ha az illetőt vagy tárgyat megtalálták. Az egyes tagállamokban található speciális

nemzeti SIRENE[10] irodák egyetlen kapcsolattartó pontként szolgálnak a kiegészítő információk cseréjéhez és a SIS figyelmeztető jelzésekkel kapcsolatos tevékenységek koordinálásához. A Schengeni Információs Rendszer tehát alapvetően információs hálózat, de támogatja a rendőrségi és igazságügyi együttműködést is azáltal, hogy lehetővé teszi az illetékes hatóságok számára, hogy figyelmeztető jelzéseket készítsenek, és konzultálhassanak az eltűnt személyekről, valamint a bűncselekményekhez kapcsolódó személyekről vagy tárgyakról. Ezért bizonyos szempontok alapján ez a hatóságok közötti bűnüldözési együttműködés alapja is.

Másik jellegzetesnek mondható és a mindennapi életünkben is tapasztaltakra alapozó példa a RAPEX rendszere. A veszélyes nem élelmiszeripari termékek gyors riasztási rendszere (RAPEX) lehetővé teszi a 31 részt vevő ország (EU tagállamai, Norvégia, Izland és Liechtenstein) és az Európai Bizottság számára, hogy információt cseréljenek a fogyasztók egészségét és biztonságát veszélyeztető termékekről, ezen országok által a kockázat megszüntetése érdekében tett intézkedésekről. A rendszer magában foglalja azokat a termékeket is, amelyek kockázatot jelentenek a felhasználók egészségére és biztonságára, valamint a vonatkozó uniós jog által védett egyéb közérdekre (például környezetvédelem és biztonság). A RAPEX-en belüli együttműködés nem terjed ki az élelmiszerekre, gyógyszerekre és orvostechnikai eszközökre, amelyekre más mechanizmusok tartoznak (lásd például élelmiszerek esetén a RASFF). A nemzeti hatóságok intézkedéseket hoznak e veszélyes termékek forgalomba hozatalának, használatának megakadályozása vagy korlátozása érdekében. Mindkét intézkedést a nemzeti hatóságok rendelték el. A nemzeti hatóságok ezen információi alapján a Bizottság minden pénteken heti áttekintést tesz közzé a legfrissebb riasztásokról. A közzétett figyelmeztetések a következőket tartalmazzák: a termékre vonatkozó információk, az azonosított kockázat és a bejelentő országban hozott intézkedések; azoknak az országoknak a listája, ahol a bejelentett terméket a piacukon találták, és ahol intézkedéseket is hoztak; értesítések a komoly és kevésbé súlyos kockázatot jelentő termékekről; értesítések a professzionális termékekről és azokról, amelyek veszélyeztetik az egyéb közérdeket, és ezek alapján a többi állam is megteheti a megfelelő intézkedéseket a saját nemzeti piacukon. A hatósági döntéseknek tehát extra-territoriális hatást tulajdoníthatunk.

A RAPEX-et az általános termékbiztonsági irányelv hozta létre; 2004-óta működik. A veszélyes termékek döntése alapján, így az Európai Gazdasági

[10] **S**upplementary **I**nformation **Re**quest at the **N**ational **E**ntries. A belépésre vonatkozó kiegészítő információk kérése; magyarul is a SIRENE elnevezés a használatos.

Térségben mindenütt kivonhatók a piacról, és visszahívhatók a fogyasztóktól. Ily módon az uniós bűnüldözés azonos szintje anélkül érhető el, hogy mindenhol ugyanazt a közigazgatási eljárást hajtanák végre. Így végrehajtási hálózatként is szolgál. Ez a mechanizmus hozzájárul a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság tevékenységéhez, mivel a riasztások helyettesítik a hivatalos ellenőrzés és a döntéshozatal teljes eljárását. Az általános termékbiztonsági irányelv hatálya alá tartozó termékek biztonságára vonatkozó szabályoknak az EU-ban és az Európai Gazdasági Térségben mindenhol azonosaknak kell lenniük. Így abban a konkrét esetben, amikor egy nemzeti hatóság kijelenti, hogy egy termék nem felel meg az uniós jognak, ez a döntése tulajdonképpen valamennyi tagállam összes nemzeti hatósága számára kötelezettséget keletkeztet, amelyben a terméket forgalmazzák: intézkedni kell a termék forgalomból való kivonása végett. Magyarországon a Magyar Fogyasztóvédelmi Hatóság felelős a RAPEX rendszerben való együttműködésért. Illusztrációként megemlíthető az, amikor a „Love Baby My Lovely" nevű játékkocsit kivonták a piacról, mert a termék nem felelt meg a játékbiztonsági iránymutatásoknak. A biztonsági zár és a keret nem volt eléggé ellenálló a terheléssel szemben: könnyedén kioldódhattak és eltörhettek, ami a babakocsi összeomlását okozhatta. Ez a gyermeknek, aki játszott vele, sérüléseket okozhatott. Jelentést tettek róla, majd az egyik tagállamban kiadott hatósági aktus alapján az összes országnak ki kellett vonnia a terméket a piacról. Ezért a cselekmény (határozat) nemcsak információ, hanem kötelezettségek forrása is volt. Ugyanaz, mint amelyet a hálózat tagjává vált államok hatósága adott volna ki.

X.4.3. Kvázi szabályozó hálózat

A **kvázi szabályozási hálózatok** kiterjednek az illetékes hatóságok szisztematikus együttműködésére, amelyek a bevált gyakorlati tapasztalatok megosztását követően segítik az uniós jog értelmezését és az uniós normák alkalmazását a saját területükön. A szigorú jogalkotási hatásköri szabályok miatt ezeknek a gyakran közlemény formájában kiadott dokumentumoknak nincs jogforrási értékük. Ám ha a joggyakorlat szintéziseként (kodifikációként) tekintünk rájuk, akkor érdemük vitathatatlan a kiszámítható – és valamennyi tagállam területén homogén – hatósági működés biztosítása terén. Másik oldalról viszont, ha teret engedünk egy-egy jogi terület önszabályozásának, a hatékonyság és a szabályok harmonizációjának javítása mellett tesszük le a voksunkat. Az azt eredményezheti, hogy ezek a hálózatok legitimációs problémákhoz vezetnek. Ez a jogalkotási felhatalmazás nélküli jogalkotás.

Az Európai Bizottság (Versenypolitikai Főigazgatósága mint versenyhatóság) és az összes uniós tagállam nemzeti versenyhatósága együttműködik egymással az Európai Versenyhálózat (ECN) révén. Ez a legfejlettebb kvázi szabályozási hálózat, ami hatékony mechanizmust hoz létre a versenyt korlátozó, határokon átnyúló gyakorlatokkal küzdő vállalatok ellen. Mivel az európai versenyszabályokat az ECN minden tagja alkalmazza, az ECN eszközöket biztosít azok hatékony és következetes alkalmazásához. Az ECN-n keresztül a versenyhatóságok tájékoztatják egymást a javasolt döntésekről, és átveszik a többi versenyhatóság észrevételeit. Arra is van példa, hogy az ilyen információkból derül ki az, hogy másik tagállam hatóságának kellene inkább eljárnia, vagy magának a Bizottságnak. Ilyen módon az ügy áttételére is sor kerülhet. A konkrét ügyeken túl az ECN-ben folyó együttműködés lehetőséget ad arra is, hogy a versenyhatóságok megvitassák tapasztalataikat, és ez alapján ajánlásokat fogalmazzanak meg a követni javasolt legjobb gyakorlatokra vonatkozóan. Az ECN 2010 óta jelenteti meg a hírleveleit (ECN Brief), amelyekben adott hálózat és tagjainak tevékenységéről tájékoztatja az érdeklődőket, hogy szélesebb körben közread információkat a tagállami versenyhatóságok versenyfelügyeleti és – pártolási tevékenységéről.

Tekintettel arra, hogy ezek egyszerre kívánatos, másrészről – egyes elemeit tekintve – kerülendő jogi megoldások, nincs közös normatív hátterük. Közös irányelveket, ajánlásokat, útmutatókat, közleményeket, munkabeszámolókat, nyilatkozatokat fogadnak el a jogi gyakorlat segítése céljából. Ezért az ilyen dokumentáció formális jogi erő nélkül is joghatással jár. Az uniós jog megfelelő alkalmazása szempontjából hasznos és hatékony. Ugyanakkor a legitimitás és az elszámoltathatóság megkérdőjeleződik.

Emiatt az európai közigazgatási hálózatok normatív háttere kapcsán három kulcsfontosságú tényezőt szükséges – volna – minden esetben meghatározni:

- a **hálózat tagjai közötti együttműködés**: Az eljárási szempontok vonatkozásában az EU vívmányai gyakran nem kötelező erejű jogi formát öltöttek. Ugyanakkor a jogalkotási kompetencia hiánya miatt még egy darabig a jogrendszer részét képező fontos gyakorlati jogforrások.
- a **hálózat ellenőrzése és felügyelete a Bizottság részéről**: Az uniós jog az EU bizonyos jogterületen fennálló kompetenciája szerint a Bizottság a közvetlen közigazgatás csúcsszerve, de soha nem a tagállami közigazgatás felett álló felsőbb közigazgatási hatóság, amely irányítási jogkörrel rendelkezik. A Bizottságnak általában van egy bizonyos szintű felügyeleti jogköre, de nincs joga utasítást adni, döntéseket módosítani és / vagy visszavonni a nemzeti hatóságok hatáskörét.

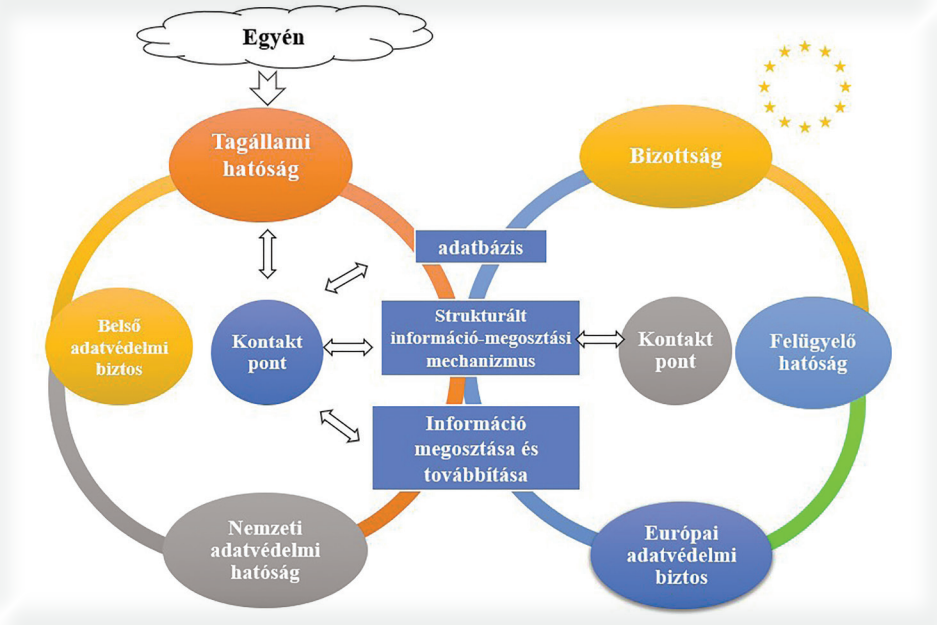
➲ és a **hálózat tagjainak autonómiája a tagállamokkal szemben**: Ez a nemzeti jogrendtől függ, hogy abban – uniós jog hiányában – menynyiben adnak teret a hálózatok soft law termékeiknek.

X.5. Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok normatív háttere

Közös szinte a legtöbb együttműködési hálózat esetében, hogy jogi aktuson alapulnak. A részletszabályok, amelyek az együttműködésben résztvevők feladatait meghatározzák, már belső szabályokban, soft law dokumentumokban kaptak helyet. Igaz, vannak olyan részletszabályok, amelyek az uniós hatáskörök fejlődésével már jogi aktusban rendezettek, például a konzuli politika kapcsán meghatározottak (lásd előző lecke).

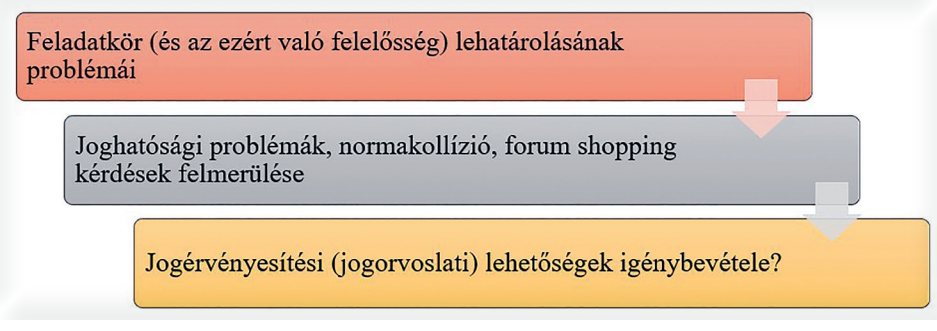
A Modell Szabályok VI. könyve szorgalmazza, hogy minden ehhez hasonló együttműködési mechanizmus **kötelező erejű uniós jogi aktus**ban kapjon szabályozási alapot. Az EU ugyanis a joguralom elvét vallja. Nemcsak a tagállamokkal szemben, hanem saját működése tekintetében is. Ez azt jelenti, hogy az EU minden fellépése olyan szerződéses rendelkezésen alapul, amelyet minden uniós tagállam önként, demokratikusan jóváhagyott, és az intézmények – szervek működésének is lineárisan visszavezethető kell lennie ezekre az alapokra. A probléma ugyanis abban rejlik, hogy több szereplő van jelen egy adott ügyben, és ezek a szereplők különböző joghatóság alá tartoznak. Tudniillik minden szerv, hatóság a saját nemzeti joga, eljárásjoga szerint tevékenykedik. Az együttműködés részre a közösen elfogadott *soft law* az irányadó, ami viszont nem keletkeztethet kötelezettséget sem a résztvevők (pl. munkamegosztásból eredő felelősségi kérdésekre nézve), és ebből eredően az egyén számára, ha az eljárási garanciák, jogok és kötelezettségek köre (érvényesítési lehetősége) képlékennyé válik.

Az együttműködési hálózat a szereplők tekintetében ugyanis minimum az alábbi alapstruktúrát jelenti:



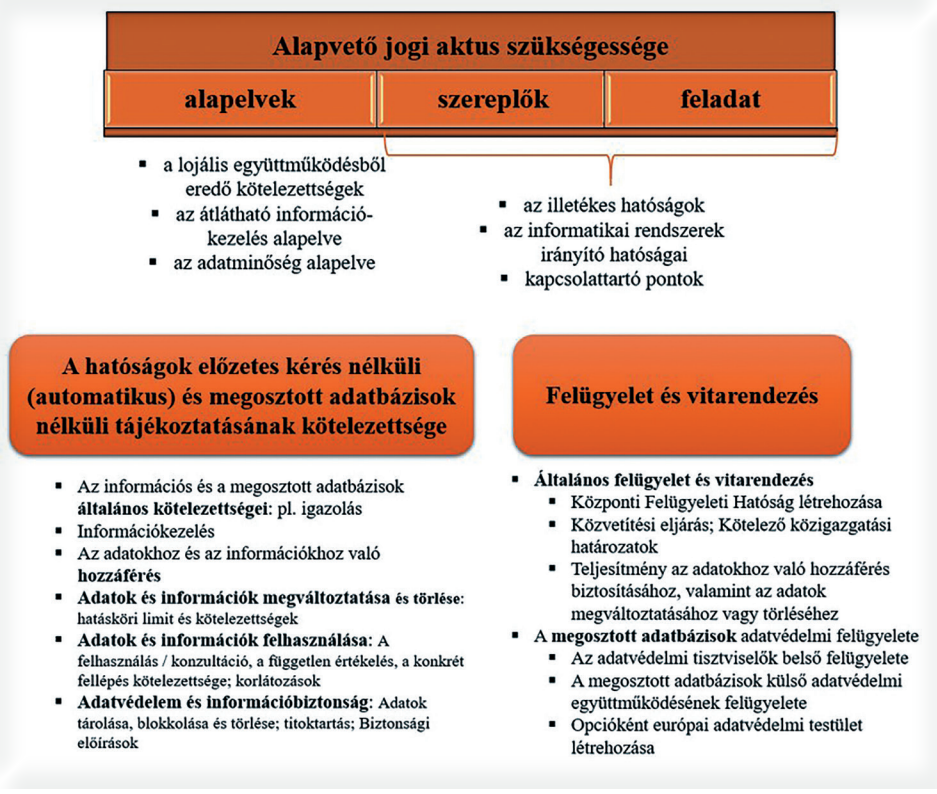
60. ábra Az európai együttműködési hálózatok – alapstruktúra

A problémaláncolat az alábbiakban írható le vázlatosan:



61. ábra Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok által felvetett kérdés-láncolat

Ezen problémák megelőzése végett szorgalmazza a Modell Szabályozás is az alábbi jogi aktus tartalmat az európai közigazgatási együttműködési hálózatok normatív hátterét jelentő jogi aktus elfogadásához.



62. ábra Az európai közigazgatási együttműködési hálózatok normatív hátterének elméleti szabályozási sémája

Ami a hatóságok együttműködését illeti az uniós jog hatékony végrehajtása érdekében, a Lisszaboni Szerződés vezette be a **közigazgatási együttműködés** szabályozásának – támogató, kiegészítő, összehangoló jellegű – **hatáskörét** [EUMSz. 197. cikk].

Ez azt jelenti, hogy az EU jogalkotója proaktívan léphet fel, hogy támogassa, koordinálja vagy kiegészítse az uniós tagállamok fellépését jogilag kötelező erejű uniós jogi aktusokkal.

A kötelező jogforrás elfogadásának jelentősége kulcsfontosságú. Nemcsak a jogállamisággal összhangban történő megfelelő működéséhez, hanem jelentős azon polgárok szempontjából is, akiknek jogi ügyeit az uniós jog szerint összetett hatósági eljárás keretében intézik. Az uniós jog többek között alapvető jogként biztosítja a jó ügyintézéshez való jogot. Ahhoz, hogy élvezhesse ennek a jognak az előnyeit vagy a hatósági kötelezettség teljesítését, elengedhetetlen a megfelelő strukturális és eljárási normatív háttér a teljes eljáráshoz, ide-

értve a különböző joghatóságú hatóságok együttműködését is. A soft law nem hozhat létre jogi erővel rendelkező kötelezettséget. Ezért jogi vitákban nem lehet érvelés alapjaként hivatkozni rá.

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS FELETTI KONTROLL

A közigazgatás a végrehajtó hatalom birtokában végzett konkrét beavatkozás a közigazgatás szervezetén kívüli jogalanyok élet- és jogviszonyaiba. A közigazgatás által hordozott hatalom az állami szuverenitásból ered, ez pedig maga után vonja a kontroll igényét: a hatalom nem lehet parttalan, a túlkapások megelőzésére, visszaszorítására és adott esetben szankcionálására megfelelő mechanizmust kell működtetni. Ennek kulcseleme a beavatkozási lehetőség megteremtése és annak szabályozása.

A közvetlen beavatkozás mellett a közigazgatás működésének jelentős részét alkotja a szervezeten belüli igazgatás, továbbá a szervező, döntéselőkészítő és tényleges reálcselekmények is. A reálcselekményeken kívül az egyéb tevékenységfajták azonban végső soron a közvetlen beavatkozást készítik elő vagy annak feltételeit biztosítják.

A végrehajtói hatalmi tevékenységek, a közigazgatási cselekmények feletti kontrollt tehát a jogállamiság, a demokrácia és a hatalommegosztás elvei követelik meg. Célja a jó ügyintézés, a **hivatali visszásságok** és a hatalommal való visszaélések megelőzése és/vagy orvoslása. A hivatali visszásságról akkor beszélünk, ha egy szerv nem a rá kötelező szabályok szerint jár el.

Ennek alapján a **közigazgatás kontrollján** általában véve a közigazgatási szerv tevékenységének, egy másik szerv által végzett vizsgálatát értjük, mely ellenőrzés során elemzi, értékeli és feltárja, a szerv által okozott jogszabálysértéseket. Ez az ellenőrzés lehet politikai és jogi jellegű.

A **közigazgatás politikai kontrollja** alatt azokat az eljárásokat értjük, amelyek eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányaival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket. Magában foglalja lényegben a kormányzás szereplőivel azonos ellenőrzésre jogosultak ez irányú tevékenységét is.

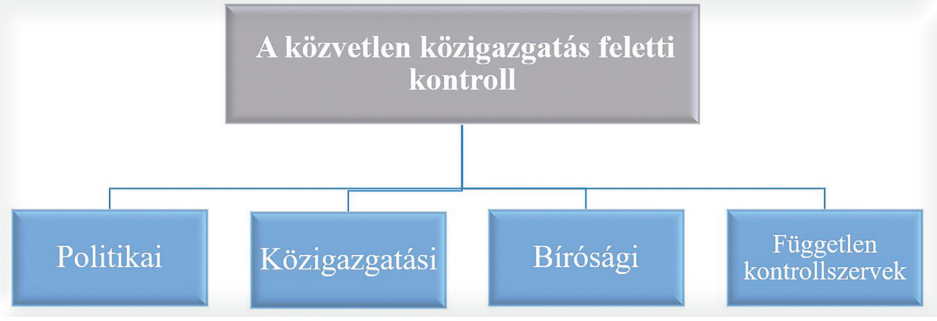
A **közigazgatás jogi kontrollja** azokat az eljárásokat öleli fel, amelyek a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjednek ki.

Az alábbiakban azt fogjuk megvizsgálni, hogy miként alakul a kontroll a közvetlen szint és a közvetett szint felett.

XI. A közvetlen közigazgatási szint feletti kontroll

A kontroll alapvetően négy különböző formát ölt a közvetett szinten:

- politikai kontroll;
- bírósági (igazságszolgáltatási, közigazgatási szervezetrendszeren kívüli) kontroll;
- közigazgatási (közigazgatási szervezetrendszeren belüli) kontroll;
- ombudsmani kontroll.



63. ábra A közvetlen közigazgatási szint feletti kontroll esetei

XI/1. Közigazgatási kontroll

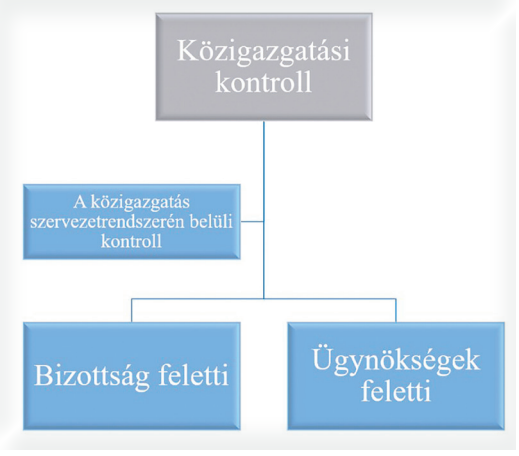
A közigazgatás a jog által részleteiben is szabályozott, bonyolult szervezeti felépítésű aktorok által végzett, szerteágazó tevékenységek összességét jelenti. Ennek az egyik része a belső (a szervezetrendszeren belülre ható), a másik része a külső közigazgatás (közigazgatáson kívüli jogalanyok irányába ható).

A Szerződések megkövetelik az uniós közigazgatási intézkedések közigazgatási kontrollját, amely magában foglalja **mindkét közigazgatási szint feletti** tevékenységet.

Ennek alapját az EUMSz 291. cikkének (2) bekezdése, valamint az EUSz 16. cikkének (1) és 17. cikkének (1) bekezdése jelenti.

A belső vagy adminisztratív kontroll lehetőséget nyújt a közigazgatás számára – a **saját berkein belül** maradva – a működésbeli problémák kijavítására. Ezáltal minimalizálni tudják az igazságszolgáltatás hatalmi ágának vagy a politikai ágnak a beavatkozási lehetőségét, szükségességét. Tekintettel arra, hogy a közvetlen szint és a közvetett szint között nincs – az államigazgatási fogalmak szerinti – szervezeti hierarchia, illetve a sajátos közigazgatási struktúra miatt, a kontroll is sajátosan alakul a Bizottság, illetve annak közigazgatási feladatot ellátó

szatellitszervei kapcsán. Sajátos lesz továbbá – a nemzeti jogban megszokott első és másodfokú szervek közötti kapcsolathoz képest – a közvetlen szint közvetett szint feletti közigazgatási kontrollja is.



64. ábra A közvetlen közigazgatási szint feletti közigazgatási kontroll esetei

Ezúttal a közvetlen szinten megvalósuló, közvetlen szintre vonatkozó közigazgatási kontroll kérdését tekintjük át.

XI/1.1. A Bizottságon belüli kontroll

A Bizottság egy olyan testületi szerv, amely konszenzusos döntéshozatallal bír. A biztosok között nincs hierarchia, viszont a főigazgatóságok szervezeti felépítésüket tekintve a hivatali hierarchiát követik.

A felelősség láncolata a főigazgató személyétől a legalsóbb osztály szintjéig folytatódik. A Főigazgató felelősséggel tartozik a biztos és a Bizottság felé a belső szabályzatok, a költségvetési iránymutatások és az eljárási szabályok szerint. (➔Lásd: A Biztosok magatartási szabályainak kódexe)

XI/1.2. Az ügynökségek feletti kontroll

A szervezeti kapcsolódások alapján az ügynökségektől azt várnánk, hogy a Bizottságnak a hierarchiában alávetve működjenek, és ebből eredően a felettük álló biztos vagy az alá tartozó magasrangú, erre kijelölt tisztviselő – a feladat- és

hatáskör tekintetében, a klasszikus hierarchikus irányítási-felügyeleti eszközökkel – kontrollt gyakoroljon felettük.

Azonban az ügynökségek tárgyterületeinek speciális jellege azt sugallja, hogy standard szabályokról ezúttal sem beszélhetünk. Emiatt az ügynökségeket sokszor inkább **szatellit szervek**nek nevezik, akik „keringenek" a Bizottság körül, mintsem, hogy konkrét helyzetüket meg lehetne – valamennyiükre irányadóan – határozni. A kontroll jellege a rájuk vonatkozó szabályok szerint meglehetősen változatos.

Megfigyelhető, hogy az ügynökségek feletti felügyelet jelentős mértékben a strukturális elemekre támaszkodik: például a tagságra vonatkozó követelményekre, az irányító testületekben való képviseletre és az általános politikai döntéshozatalban való részvételre, és nem külön szabályzatokban foglaltakra.

A Bizottság kontroll tevékenysége az ügynökségek felett elsősorban a létrehozás szakaszában és annak operatív vonatkozásban van jelen. A tagállamok és a Bizottság is képviselteti magát az ügynökségek igazgatóságaiban, amely elfogadja az ügynökség munkaprogramját, és éves jelentéseket készít az ügynökség munkájáról. Ezen kívül az ügynökségek munkaprogramjának elfogadása során a Bizottságnak lehetősége van arra, hogy véleményét beépítse abba. Az ügynökségeknek legtöbb esetben a munkaprogram elfogadása előtt konzultálni kell a Bizottsággal. A Bizottság bizonyos esetekben kifogást is emelhet az ügynökségek munkaprogramja ellen. Az ügynökségek beszámolási kötelezettsége lehetővé teszi az Unió és a tagállamok közigazgatási (és politikai) intézményei számára, hogy nyomást gyakoroljanak rájuk. Egyes ügynökségi alapszabályok előírják, hogy az ügynökségek jogi aktusai a törvényesség felülvizsgálata céljából a Bizottság vizsgálatának tárgyai lehetnek, vagy az ügynökségen belül belső felülvizsgálat tárgyát képezhetik (pl. Európai Szakképzés-fejlesztési Központ, Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség, Európai Megelőzési és Járványvédelmi Központ esetében).

XI/2. A független kontrollszervek

A közvetlen közigazgatás feletti független – Bizottságon és a Bíróságon kívüli– kontroll gyakorlására felhatalmazott szervek köre az alábbiakra terjed ki.

65. ábra Független kontrollszervek köre

Az OLAF és az Alapjogi Ügynökség, valamint a Számvevőszék korlátozott mértékben felügyeleti hatáskörrel rendelkezik a tagállamok által hozott adminisztratív intézkedések tekintetében is.

XI/2.1. Az Európai Számvevőszék (ECA)

Az Európai Számvevőszéket (**E**uropean **C**ourt of **A**uditors) 1977-ben hozták létre, de 1993 óta uniós intézményként működik. A Számvevőszék feladata, hogy hozzájáruljon az EU **pénzügy**i irányításának javításához, az **elszámoltathatóság és az átláthatóság** elősegítéséhez, valamint a pénzügyi érdekek független őreként működjön az Unió polgárai irányába. A Számvevőszék az EU független pénzügyi kontroll szerve. Feladata, hogy ellenőrizze, hogy az uniós forrásokat megfelelően elszámolták-e, az irányadó szabályoknak és előírásoknak megfelelően kezelték-e, valamint, hogy az ár-érték arányt megfelelő szinten megtartották-e. Ez szükségképpen az uniós intézmények és szervek működésére is vonatkozik. Munkája során **jelentések**et készít, amelyeket nyilvánosságra hoz, továbbá **észrevételek**et tesz. Székhelye Luxemburgban van.

A Számvevőszék a pénzügyi ellenőrzés során az alábbi kérdésekre keresi a választ: a pénzügyi kimutatások teljesek és pontosak (megbízhatóak); megfelelően mutatják be az év pénzügyi helyzetét, eredményeit és cash flow-ját, az alkalmazandó pénzügyi beszámolási szabályokkal összhangban? Ennek alapján a Számvevőszék a megfelelőségi ellenőrzés során arra kíváncsi, hogy az EU bevételi és kiadási tranzakcióit helyesen számították-e ki, és megfelelnek-e a vonatkozó jogi keretszabályoknak. A Számvevőszék a teljesítmény-ellenőrzés során azt elemzi, hogy az EU kiadásai ár-érték arányt nyújtanak, a forrásokat minimális szinten tartották (gazdaságosság); a lehető legkevesebb erőforrással érték el az eredményeket (hatékonyság) és mindezzel megvalósították a kiadásokat vagy a politikai célokat (hatékonyság).

A Számvevőszék többéves és éves programok, valamint ellenőrzés-tervezési dokumentum alapján dolgozik. A Számvevőszék vizsgálata során helyszíni ellenőrzést végez, egyeztet az ellenőrzöttel (tisztázás), majd az ellenőrzés eredményét nyilvánosságra hozza, és nyomonkövetést végez az ellenőrzést követő két-három évben. A számvevőszéki munka eredményét az Európai Bizottság, az Európai Parlament, a Tanács és a tagállamok felhasználják az uniós költségvetési pénzgazdálkodás felügyeletéhez és szükség esetén javításához, mivel az uniós költségvetési gazdálkodás mintegy 80%-ban a tagállamokkal megosztott irányítás keretében történik. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal a felügyeleti és belső kontrollrendszerek kialakításában. Ezáltal biztosítják, hogy az uniós forrásokat megfelelően és a szabályok betartásával költsék el. Az ellenőrzés így mind uniós, mind tagállami vetülettel rendelkezik. A Számvevőszéken kívül sok tagállami ellenőrzési intézmény maga is ellenőrzi a tagállamok közigazgatási szervei által kezelt és felhasznált uniós forrásokat.

Fontos szerepet tölt be a **nemzetközi standardok kidolgozásában** és alkalmazásában, többek között az INTOSAI keretében végzett tevékenységgel is biztosítja, hogy az EU-ban nemzetközi színvonal szerinti kontroll érvényesüljön.

*A Legfőbb Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete (**Int**ernational **O**rganisation of **S**upreme **A**udit **I**nstitutions) autonóm, független és politikamentes nem kormányközi szervezet, amely kidolgozta és 2007-ben elfogadta a Legfőbb Ellenőrző Intézményekre vonatkozó szakmai standardok keretrendszerét. A Szakmai Dokumentumok elősegítik a közpénzek felhasználásának hiteles és releváns ellenőrzését azáltal, hogy nemzetközileg elismert szakmai elveket és szabványokat határoznak meg, amelyek támogatják a legfőbb ellenőrző intézmények hatékony, közérdeket szolgáló működését.*

XI/2.2. Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF)

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (**O**ffice de la **L**utte **A**nti**f**raude) 1999 óta létezik. A Hivatal elődjét 1988-ban hozták létre. Székhelye Brüsszelben van. Feladata az **uniós forrásokkal** történő **csalások felderítése, kivizsgálása és leállítása**. Az OLAF kivizsgálhatja az EU pénzügyi érdekeit sértő csalással, korrupcióval és egyéb bűncselekményekkel kapcsolatos kérdéseket. **Megelőző és felderítő** tevékenységet végez, amelyet akár online, anonim bejelentéssel is bárki kezdeményezhet az EU hivatalos nyelveinek bármelyikén. Vizsgálati tevékenysége során az OLAF a törvénysértések széles körének felderítésével foglalkozik. Példaként említhető a sikkasztás, a közbeszerzési eljárások során elkövetett csalás és kötelességszegés, illetve a vámcsalás. Alapvetően két területre tevődik a hatásköre:

- ha **uniós közpénzeket** – akár az EU bevételét vagy kiadását, akár az uniós intézmények tulajdonában lévő eszközöket – kedvezőtlenül érintő **csalás vagy más súlyos szabálytalanság** gyanúja merül fel;

  A csalás mások szándékos megtévesztése személyes haszonszerzés vagy egy másik fél megkárosítása végett. (➔Lásd: az (EU) 2017/1371 irányelv 3. cikk (2) bekezdés) Szabálytalanság az, ami nem egyeztethető össze az EU szabályaival, és ami kedvezőtlenül befolyásolhatja az EU pénzügyi érdekeit. A szabálytalanság származhat mind a pénzt igénylő kedvezményezettek, mind a kifizetésekért felelős hatóságok akaratlan hibájából. Ha azonban a szabálytalanság mögött szándékosság áll, akkor csalásról van szó. (➔ Lásd: a 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet 1. cikk)

- ha az uniós **intézmények tagjainak vagy munkatársainak** valamelyike **súlyos kötelességszegést** követett el.

  Az EU tisztviselőjének kötelessége jelenteni, ha esetleges csalásról, korrupcióról, más jogsértő tevékenységről vagy olyan szakmai magatartásról szerez tudomást, amely az uniós tisztviselők kötelezettségei súlyos megszegésének minősül. Gyanújáról értesítheti akár saját intézményének felelős beosztású tagjait, akár az OLAF-ot.

Az ügy elsődleges értékelését (az ún. kiválasztási eljárást) követően az OLAF főigazgatója dönt arról, hogy indít-e vizsgálatot vagy sem. Az OLAF igazgatási és vizsgálati hatáskörrel rendelkező szerv. Ezért **csak ajánlásokat tehet**, hogy vizsgálatai után az EU vagy a tagállami hatóságok milyen lépéseket tegyenek. Az OLAF az alábbiakra tehet **javaslatot**.

- **Pénzügyi intézkedés:** az OLAF ajánlhatja, hogy a szabálytalanul felhasznált összegeket térítsék vissza.
- **Igazságszolgáltatási lépések:** ha bűncselekményre utaló bizonyíték van birtokában, az OLAF jelentést küld az illetékes tagállami hatóságoknak, és jogi lépéseket ajánl.
- **Fegyelmi intézkedések:** ha az uniós tisztviselők valamelyike megsérti a szakmai magatartási követelményeket, ügyét fegyelmi bizottság elé terjesztik. Az Európai Bizottság ilyen esetekben a zéró tolerancia elvét követi.
- **Igazgatási intézkedések:** az OLAF a csalásra alkalmat teremtő eljárások (pl. közbeszerzési felhívások jelentkezési feltételei) módosítását javasolhatja.

Az OLAF sikertörténeteiről alább olvashatunk. Ilyen történet az olasz „Papírvár" kódnevű ügy volt. Nagyjából két évvel ezelőtt ért véget. Az OLAF több uniós tagállamra kiterjedt csalást leplezett le. A csalás számos vállalatot érintett, amelyek közül néhány csak papíron létezett. 1,4 millió eurót csaltak el a légpárnás légi járművek[11] prototípusainak kifejlesztésére szánt uniós forrásokból. A pénz egy részét egy létező kastély jelzálogának fizetésére használták fel. Három személyt börtönbüntetésre ítélt a genovai elsőfokú bíróság az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az olasz Guardia di Finanza által működtetett művelet bírósági folytatásaként, a kastélyt pedig lefoglalta.

Az uniós tisztviselőkkel szembeni vizsgálatokra klasszikus példát hozhatunk. Az OLAF egy 2018-ban lezárult vizsgálata feltárta, hogy egy uniós intézmény egykori képviselője számos olyan cselekményt hajtott végre, amely nem kapcsolódott feladatai ellátásához, de az intézmény pénzeszközeit reprezentációs költségekre és magánrendezvényekre fordította. A vizsgálati indítványt az érintett uniós intézmény nyújtotta be az OLAF-nak. A vizsgálat a következőket állapította meg: a képviselő indokolás nélkül távol volt az intézménytől 128 napon keresztül, és a képviselő rendelkezésére bocsátott üzemanyag-kártyákat olyan tevékenységekre is felhasználták, amelyek nem kapcsolódtak megbízatásának teljesítéséhez, mivel az intézmény forrásainak magáncélra történő felhasználása nem felel meg az alkalmazandó pénzügyi szabályoknak és etikai irányelveknek. Ennek fényében az OLAF fegyelmi intézkedéseket és több mint ötszázezer euró behajtását javasolta. Ezen kívül

[11] A légpárnás légi járművek olyan vészhajózási járművek, amelyek környezeti balesetek esetén képesek eljutni a távoli területekre.

az OLAF ajánlást adott ki bírósági eljárás lefolytatására, mert a Hivatal feltárta, hogy a képviselő szándékosan félremagyarázta legalább öt jelentős küldetésének magánjellegét olyan módon, hogy azzal már bűncselekményi tényállás megvalósításának megalapozott gyanújára lehetett következtetni. A vizsgálat során az is kiderült, hogy a képviselő nem nyilatkozott egy nemzeti politikai párt igazgatóságával kapcsolatos külső tevékenységéről, és egy ingatlancég ügyvezető igazgatói posztjáról. A képviselő bizalmas külön-jelentéseket is továbbított illetéktelen személyeknek.

XI/2.3. Az európai adatvédelmi biztos

Az európai adatvédelmi biztos az Európai Unió intézményeinek, szerveinek és ügynökségeinek független adatvédelmi hatósága, akit először 2003-ban neveztek ki. Öt évre nevezik ki, megbízatása megújítható. Székhelye Brüsszelben van. Az európai adatvédelmi biztos feladata bizonyos szempontból összehasonlítható az európai ombudsmanéval: az uniós tevékenységek körébe tartozó és az uniós intézmények vagy szervek által végzett **személyes adatok feldolgozásának felügyelete**, valamint annak biztosítása, hogy az uniós fellépések összeegyeztethetők legyenek az adatvédelmi szabályozási kerettel. Feladata sokrétű:

- **Felügyeli**, hogy az **uniós intézmények és szervek** a személyes adatok kezelése során az adatvédelmi szabályoknak megfelelően járnak-e el, Például felügyeli a menedékkérők és az illegális uniós bevándorlók Eurodac-ujjlenyomat-adatbázisát.

  Ha az uniós intézmények nem tartják be az adatvédelmi szabályokat, az európai adatvédelmi biztos igénybe veheti az adatvédelmi rendeletben meghatározott intézkedéseket. Például:
  - **figyelmezteti** az EU intézményét, amely törvénytelenül vagy tisztességtelenül kezeli a személyes adatokat;
  - **kötelezi** az európai intézményt, hogy teljesítse a jogainak gyakorlására irányuló kéréseket (pl. iratokhoz való hozzáférés a saját adataihoz);
  - ideiglenes vagy végleges **tilalmat** ír elő egy adott adatfeldolgozási műveletre nézve;
  - **közigazgatási bírságot** szabhat ki az uniós intézményekre és szervekre;
  - **eljárást** indíthat az Európai **Bíróság** előtt.

- **Tanácsokkal** segíti az **uniós intézményeket és szervezeteket** a személyes adatok kezelésének minden vonatkozásával kapcsolatban, ideértve a kapcsolódó szakpolitikákat és jogszabályokat is.
- Kezeli a hozzá beérkező **panaszokat**, és vizsgálatokat folytat le.

Magánszemélyek esetében fontos feladata, hogy amennyiben úgy véli, hogy az uniós intézmények és szervek a magánélethez való jogot nem tartották tiszteletben – ugyanis tilos olyan személyes adatokat kezelniük, amelyekből következtetni lehet faji, etnikai hovatartozásra, politikai nézetre, vallási, világnézeti meggyőződésre, szakszervezeti tagságra, illetve sok esetben egészségi állapotra, szexuális irányultságra –, akkor (1) első körben erről azokat az uniós tisztségviselőket kell értesíteni, akik az adott adat kezeléséért felelősek annál az uniós intézménynél vagy szervnél, ahol a vélelmezett jogsértés történt. Ha így nem sikerül kielégítően rendezni az ügyet, (2) akkor fel kell venni a kapcsolatot az uniós intézménynek, illetve szervnek az adatvédelmi tisztviselőjével. Ha ez sem hoz eredményt, akkor tehető (3) panasz az európai adatvédelmi biztosnál. Az európai adatvédelmi biztos hivatalának munkatársai kivizsgálják az ügyet, majd értesítik a panaszost, hogy megalapozottnak találták-e beadványát, és hogy a panasz megalapozottsága esetén milyen lépések révén kerül sor a helyzet orvoslására. Ha a panaszos nem ért egyet az európai adatvédelmi biztos döntésével, keresetet nyújthat be az Európai Unió Bíróságához.

- Együttműködik az uniós országok **nemzeti hatóságaival** az adatvédelem következetességének biztosítása érdekében.
- Figyelemmel kíséri azoknak az **új technológiáknak** a kifejlesztését, amelyek hatással lehetnek az adatvédelemre.

Az európai adatvédelmi biztos **döntéseit az Európai Unió Bírósága előtt** felül lehet vizsgálni, és az EUMSz 340. cikk szerinti kártérítés megfelelő esetekben rendelkezésre áll.

XI/2.4. Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA)

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (**F**undamental **R**ights **A**gency) 2007-ben alapították. Székhelye Bécsben van. Célja az alapvető jogokkal kapcsolatos szakértelem összegyűjtése, kutatások lebonyolítása, valamint jelentések és tájékoztatók készítése. Nem képes panaszokat intézni vagy egyedi ügyeket kivizsgálni, és nem hozhat döntéseket. Ugyanakkor az Alapjogi Ügynökség az emberi jogok

EU-n belüli érvényesítését és védelmezését célul kitűző független referencia- és kiválósági központként határozza meg önmagát. Emiatt szerepe kiemelkedő.

XI/2.5. Az európai ombudsman

Az európai ombudsman egy **független és pártatlan** intézmény, amely vizsgálja az EU intézményeit és ügynökségeit, és elősegíti a **megfelelő ügyintézési gyakorlatot**.

Az ombudsmant az Európai Parlament minden egyes választása után választják meg öt évre. Az ombudsman újból kinevezhető. Az ombudsmant az Európai Parlament kérésére felmentheti a Bíróság (a), ha többé nem felel meg a feladatai teljesítéséhez szükséges feltételeknek, vagy (b) ha súlyos kötelességszegés miatt elmarasztalják. Az ombudsman feladatai ellátása során teljesen független: nem kérhet és nem fogadhat el utasítást egyetlen kormánytól, intézménytől, szervtől vagy hivataltól sem. Az ombudsman hivatali ideje alatt nem végezhet más, akár jövedelmező, akár egyéb munkát. (➔EUMSz 228. cikk)

Az ombudsman segíti az EU közvetlen közigazgatásával kapcsolatos problémákkal küzdő embereket, vállalkozásokat és szervezeteket azáltal, hogy kivizsgálja az uniós intézmények és szervek általi **hivatali visszásságok**kal kapcsolatos **panasz**okat. Proaktívan a rendszerszintű problémák feltárásában is részt vesz.

A hivatali visszásság akkor fordul elő, ha egy intézmény vagy szerv

- nem a jogi aktusokban vagy a jó ügyintézés elveinek megfelelően jár el, vagy
- megsérti az emberi jogokat.

A hivatali visszásság így testet ölthet az alábbi formákban:

- a szabálytalanságok,
- a tisztességtelenség,
- a diszkrimináció
- a hatalommal való visszaélés
- a válasz elmulasztása,
- a közérdekű információkhoz való hozzáférés megtagadása vagy
- a szükségtelen késedelem.

Amennyiben ezek valamelyike felmerül egy uniós intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség munkájával összefüggésben, (1) először az érintett féltől kell kérni a helyzet orvoslását. Ha nem jár sikerrel, (2) panasz tehető az európai om-

budsmannál, amelyet a problémáról való tudomásszerzéstől számított két éven belül kell benyújtani.

A panaszt tartalmazó beadványában fel kell tüntetni a **személyazonosító adatokat**, továbbá azt, hogy melyik intézmény, szerv, hivatal, illetve ügynökség ellen és **pontosan milyen ügyben** kíván a panaszos panaszt tenni, azaz a panaszost közvetlenül érintenie kell a problémának.

Az európai ombudsman nem **vizsgálhat olyan panaszt, amely**

- × a **tagállamok** nemzeti, regionális vagy helyi közigazgatását érinti, még akkor sem, ha a panasz uniós témákat érint;
- × **bírósági eljárás** alá tartozó kérdést.

Ha az ombudsman nem foglalkozhat a panasszal, tájékoztatja a panaszost, hogy melyik másik szerv tud esetleg segítséget adni a helyzet megoldásához.

Sok esetben a probléma könnyen megoldódik már azzal, hogy érintett intézményt, szervet, hivatalt, illetve ügynökséget **tájékoztatja a panaszról**, és annak hatására az adott szerv megoldja a problémát.

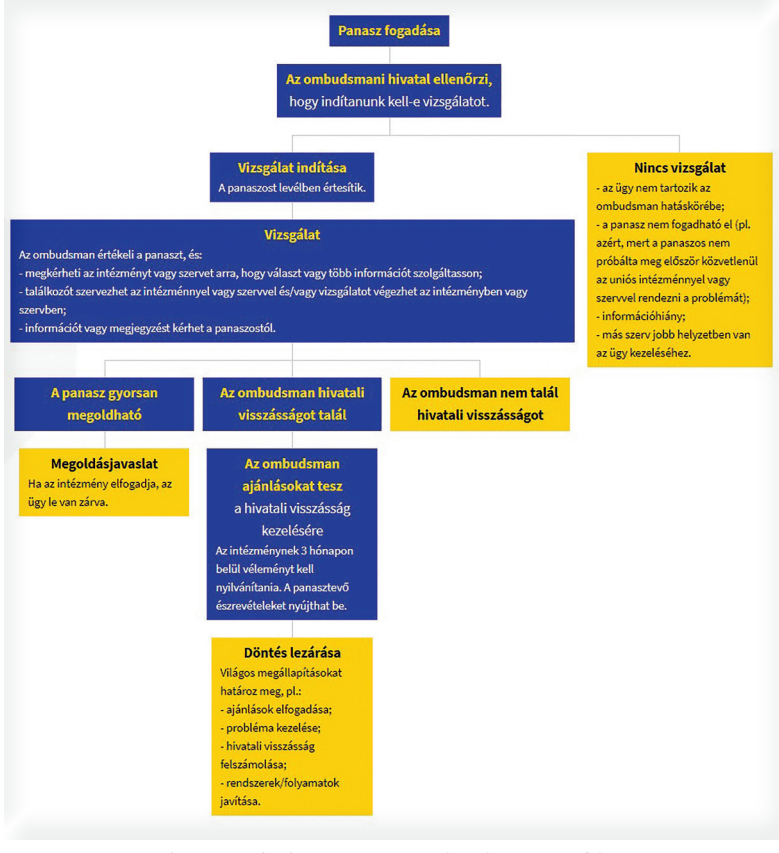
Ha így nem jár sikerrel, mindent megtesz annak érdekében, hogy **békés úton rendezze** az ügyet. Ha erre nincs mód, az ombudsman **ajánlásokat fogalmazhat meg** az érintett intézmény, szerv, hivatal, illetve ügynökség számára. Ha ajánlásait az érintett fél nem fogadja el, az ombudsman jelentést nyújthat be az Európai Parlamentnek az ügyben. A Parlamentnek ezt követően meg kell tennie a szükséges lépéseket. Például a jogalkotó triász tagjaként a problémás kérdésekre tekintettel el kell járnia a jogalkotási eljárásokban.

Az ombudsman **nem jogorvoslati fórum**, ezért nem nyújthat jogorvoslatot a hivatali visszásság áldozatai számára. Az ombudsman feladata az európai közigazgatás közvetlen szintű hivatali visszásságainak **kivizsgálása és feltárása**, amelyek vagy a rossz jogi gyakorlatban, azaz az uniós jog értelmezésében és / vagy a megfelelő és egyértelmű döntés hiányában gyökereznek.

Az alábbi területeket érint elsődlegesen a gyakorlata:

- ❒ annak biztosítása, hogy az uniós szervek garantálják az EU döntéshozatali folyamatának átláthatóságát, ideértve a dokumentumokhoz és információkhoz való nyilvános hozzáférést, valamint a lobbi szerepét;
- ❒ annak biztosítása, hogy az uniós intézmények megfelelően magyarázzák a döntéseket, és válaszoljanak a hozzájuk fordulóknak. Ennek kapcsán különös figyelmet szentel az uniós polgárok jogai garantálásának, az EU döntéshozatali folyamatában való részvételnek, a nyelvi jogok és az akadálymentesség, valamint a nyilvános konzultációk és az európai polgári kezdeményezés megfelelő működésének is (elszámoltathatóság és inkluzív döntéshozatal).

- annak biztosítása, hogy az EU tisztviselői a lehető legmagasabb szintű etikai szabályok betartásával dolgozzanak;
- annak ellenőrzése, hogy az EU intézményei és szervei megfelelően, az eljárási szabályoknak megfelelően kezelik-e a finanszírozási programokat és pályázatokat, valamint a partnerekkel és vállalkozókkal szemben betartják-e a megfelelő ügyintézéshez kapcsolódó szabályokat;
- annak biztosítása, hogy az EU intézményei és szervei munkájuk során garantálják az alapvető jogok érvényesülését;
- a megfelelő ügyintézés biztosítása a hatósági eljárásokban és gyakorlatokban;
- az alkalmazottak jogai és munkakörülményei tiszteletben tartásának biztosítása az EU intézményeiben és ügynökségeiben, továbbá az álláskeresők jogainak tiszteletben tartása az európai tisztségviselői munkaerőpiacon, valamint az EU-ban munkát keresők jogainak tiszteletben tartása.

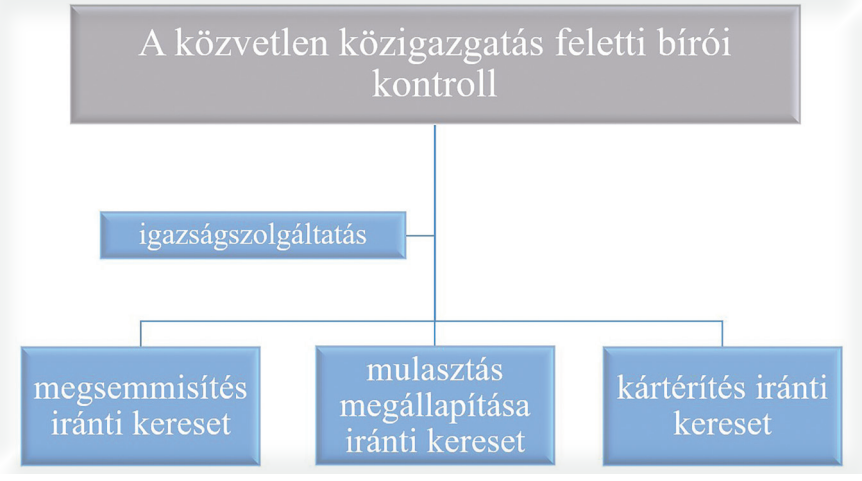


66. ábra Az ombudsman panaszkezelési eljárásának folyamata
Forrás: https://www.ombudsman.europa.eu/en/complaint-process-guide (2021.03.01.)

XI/3. Bírósági kontroll

A bírósági felügyelet azt jelenti, hogy az EU bíróságai hatáskörrel rendelkeznek arra nézve, hogy a közvetlen közigazgatás tevékenységét, döntéseit és intézkedését felülvizsgálják.

E célból különböző eljárástípusok állnak rendelkezésre, amelyet az alábbi ábra szemléltet.



67. ábra A közigazgatás feletti bírósági kontroll eszközei

XI/3.1. Megsemmisítés iránti kereset

A megsemmisítés iránti kereset (➔**EUSz 263. cikk**) olyan bírósági eljárás, amely garantálja az uniós jogalkotási, szabályozási és egyedi aktusok összhangját az uniós jogrend felsőbb szabályaival.

*A megsemmisítés iránti kereset az uniós jogi aktusok **jogszerűségének vizsgálatából** áll, ami az adott jogi aktus semmissé nyilvánításához vezethet. Ez a kereset a következőkkel szemben nyújtható be:*

- ✓ *valamennyi jogalkotási aktus;*
- ✓ *valamennyi, a Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank, az Európai Parlament és az Európai Tanács által elfogadott jogi aktus, amennyiben ezek a jogi aktusok harmadik személyeket érintő joghatással rendelkeznek;*
- ✓ *az európai uniós szervek vagy hivatalok által elfogadott jogi aktusok, amennyiben ezek harmadik személyeket érintő joghatással rendelkeznek;*

- ✓ *az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsa vagy Igazgatótanácsa által elfogadott intézkedések az EUSz 271. cikkében foglalt feltételek mellett.*
- ✗ *elsődleges jogforrást sem lehet megsemmisíteni, illetve az ajánlásokat és véleményeket sem.*

A Bíróság az alábbi négy ok valamelyikére hivatkozva nyilváníthatja semmisnek a jogi aktust:

- hatáskör hiánya;
- lényeges eljárási szabályok megsértése;
- a Szerződések vagy az alkalmazásukra vonatkozó bármely jogi rendelkezés megsértése;
- hatáskörrel való visszaélés.

A semmisség a jogalap hiánya, jogban vagy tényben való kifejezett tévedés egyedi jogi aktusoknál, mérlegelési jog kifejezett túllépése, önkényesség és szubszidiaritás elvének megsértése miatt fordul leginkább elő.

Az eljárást kezdeményezők (felperesek) az alábbiak lehetnek:

- az **elsőbbségi joggal rendelkező vagy más néven privilegizált felperes**: a tagállamok, a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács. Ezek a felperesek abból a szempontból rendelkeznek elsőbbségi joggal, hogy **anélkül is** benyújthatnak megsemmisítés iránti keresetet, hogy az Európai Unió Bírósága előtt **bizonyítanák az eljáráshoz fűződő érdeküket**.
- az **elsőbbségi jogot nem élvező, ún. nem privilegizált felperesek**: a magánszemélyek, akik csak valamely európai jogi aktus megsemmisítésének kérelmezéséhez **bizonyítaniuk kell, hogy érdekük fűződik** az eljáráshoz. Ennek megfelelően a megtámadott jogi aktusnak a felperesre kell vonatkoznia, vagy közvetlenül és személyesen érintenie kell őt.
- **egyedi alapon keresetet** benyújtható felperesek (kvázi privilegizált felperesek): a Számvevőszék, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága jogosult megsemmisítés iránti keresetet benyújtani olyan európai jogi aktusok ellen, amelyek sértenék **előjogaikat**. Ugyanígy az Európai Beruházási Bank Igazgatótanácsa megtámadhatja az Európai Beruházási Bank Kormányzótanácsának intézkedéseit.
- A Lisszaboni Szerződés egy új keresettípust is bevezetett: a nemzeti parlamentek és a Régiók Bizottsága olyan jogi aktusok ellen is benyújthatnak megsemmisítés iránti keresetet, amelyeket a **szubszidiaritás elvével** ellentétesnek ítélnek.

A felpereseknek emellett **két hónap** áll rendelkezésükre a megsemmisítés iránti kereset benyújtásához. Ezen időszak kezdő dátuma lehet a vitatott jogi

aktus közzétételének napja, a felperes értesítésének dátuma, vagy az a nap, amikor a felperes tudomást szerzett arról.

Amennyiben a kereset megalapozott, az Európai Unió Bírósága a teljes jogi aktust vagy annak bizonyos rendelkezéseit semmissé nyilváníthatja. E**zt követően** az adott jogi aktus vagy annak semmissé nyilvánított rendelkezései **nem rendelkeznek joghatással**. Ezenkívül az az intézmény, szerv vagy hivatal, amely a semmissé nyilvánított jogi aktust elfogadta, köteles kitölteni a joghézagot az Európai Unió Bírósága által hozott határozatnak megfelelően.

A Bíróság és a Törvényszék között **hatáskörmegosztás** van a mulasztási keresetek kapcsán.

A Bíróság jár el:

- a tagállamok által, az Európai Parlament vagy a Tanács ellen benyújtott keresetek;
- egy adott uniós intézmény által másik uniós intézmény ellen benyújtott keresetek.

A Törvényszék jár el:

- első fokon valamennyi egyéb keresettípus és
- a magánszemélyek által benyújtott keresetek tárgyalása tekintetében.

Nem biztos, hogy rögtön kiderül vagy szemet szúr egy aktusról, hogy érvényességi problémával küzd. Lehet, hogy később, a gyakorlat során derül erre fény. Ilyenkor is indokolt, hogy a jogrendszerbe nem illeszkedő, érvényességi problémával küzdő jogi aktusokat a jogrendszerből eltávolítsák. Erre két módon van lehetőség:

- *A határidő lejárta után bárki, akinek ügyében az Unió valamely intézménye, szerve, hivatala vagy ügynöksége által elfogadott, vitatott érvényességű **általános hatályú aktust** kívánnak alkalmazni, a megsemmisítés indokaira hivatkozva Bírósághoz fordulhat (plea of illegality).*
- *Az Európai Bíróság elé vitt előzetes döntéshozatali eljárási ügyben olyan jogi aktussal kapcsolatos értelmezési kérdés merül fel, amelyről ezáltal kiderül, hogy érvénytelen, akkor a Bíróság azt megsemmisíti (review of validity).*

XI/3.2. Az uniós intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset

Az uniós intézményi mulasztás megállapítása iránti keresettel (EUMSz 265. cikk) lehetséges felülvizsgálni az Unió intézményei, szervei és hivatalai mulasztásának

jogszerűségét. E kereset csak azt követően nyújtható be, hogy az intézményt felszólították, hogy járjon el. A mulasztás jogszerűtlenségének megállapítását követően az érintett intézmény megfelelő intézkedések megtételével köteles véget vetni a mulasztásnak. Ha a felhívástól számított két hónapon belül az érintett intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség nem határozta meg álláspontját, a keresetet további két hónapon belül meg lehet indítani.

68. ábra Az intézményi mulasztás megállapítása iránti keresethez vezető folyamat

XI/3.3 Kártérítés iránti kereset

Az EU szerződéses felelősségét az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza. Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik az alábbi kártérítési vitákban. (➔EUMSz 268. cikk)

Az **EU** a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően **megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat**.

Az **uniós tisztviselők EU-val szembeni személyes felelősségét** a személyzeti szabályzatukban vagy a rájuk vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított rendelkezések szabályozzák.

A **Törvényszék** rendelkezik hatáskörrel az Európai Unió intézményei, szervei, hivatalai vagy ügynökségei, vagy azok alkalmazottai által okozott kár megtérítése iránti keresetek elbírálására és eldöntésére.

Bármely **természetes vagy jogi személy**, ha letelepedett az EU-ban, jogosult kereset benyújtására. A kártérítési felelősség részletei nem a Szerződésekben, hanem a joggyakorlatban keresendők, ugyanis a részletszabályokat a bírósági esetjog dolgozta ki.

A kártérítési felelősséget keletkeztető **jogsértő magatartásokat** uniós összefüggésekben általában négy típusba sorolják:

- az **uniós alkalmazott egyedi jogsértése** munkaköri kötelezettségének teljesítése közben;
- az uniós szervek **eljárásának hibáiból** eredő jogsértés;
- **egyedi, közigazgatási jellegű határozatokkal jogsértő módon okozott kár;**

A Plaumann-ügyben (1963) még kifejezetten előfeltételül szabta, hogy előzőleg történjék meg a jogsértés megállapítása megsemmisítési perben, és utána lehetséges a kártérítési felelősség vizsgálata. Ezt a bírói gyakorlat már meghaladta, és a kártérítési eljárásnak napjainkban már nem előfeltétele a megsemmisítési per.

- általános joghatású jogi aktusok **(jogalkotás) által okozott kár**.

Ennek kapcsán a joggyakorlat az eseteket csoportokra osztja.

➲ Amikor **jogszerűtlen diszkrecionális döntés** eredménye a jogsértés:

A gazdasági, gazdaságpolitikai döntések meghozatalában az uniós szerveknek széles mérlegelési joga lehet. Ezek a gazdasági tárgyú normák széles körben alkalmazandók, és természetüknél fogva számos érdeket sérthetnek, esetenként jelentős hátrányokat okozhatnak a piac egyes szereplőinek. A Schöppenstedt-ügyben (1971) fektették le, hogy önmagában nem elég, ha egy jogi aktus esetén érvénytelenségi ok (jogellenesség) megállapítható. Kártérítési felelősség csak akkor keletkezik, ha a magánszemélyeket védő magasabb rendű jogszabály kellően egyértelmű megsértése esetén állapítható meg.

➲ Amikor **jogellenes, nem diszkrecionális aktusról** van szó:

Nem diszkrecionális cselekmények esetén a puszta jogsértésnek elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy kártérítési pert indítson. A jogellenesség fogalmát viszont szűken kell értelmezni. Nem tartozik ide a rendelet téves értelmezése (Richez-Parise–ügy, 1970) vagy a Bizottság gondosságának hiánya az EU alkalmazásában (Fresh Marine–ügy, 2000).

➲ Amikor **jogszerű jogi aktus okoz kárt**.

Elméletileg megállhat az EU kártérítési felelőssége, meghatározott körülmények között. A Dorsch Consult–ügy (1997) három követelményt fogalmazott meg az ilyen lehetséges felelősségre vonatkozóan:

- *a kár szokatlan jellege;*
- *a kár különleges jellege; és*

- *az a tény, hogy a törvényes cselekményt nem indokolta általános gazdasági érdek.*

Kérdésként merül fel a **tagállamok felelősségétől való elhatárolás**, hiszen sok esetben az egyén elsősorban a tagállami jogalkalmazásban találkozik az uniós joggal:

- a legtöbb uniós jogot vagy a nemzeti jogszabályok hajtják végre, majd a nemzeti közigazgatások alkalmazzák, vagy
- közvetlenül a nemzeti közigazgatásban alkalmazzák.

Az egyébként jogszerű uniós aktusok **jogellenes végrehajtása és alkalmazása kizárólag a tagállamoknak** tulajdonítható, felelőssé téve őket a károkért. Ha a kárt az EU és egy vagy több tagállama jogellenes cselekménye együttesen okozza, akkor mindkettő megosztott (egyidejű) felelőssége megállapítható. Ez akkor fordulhat elő, amikor a tagállamok felelősek egy jogellenes uniós jogi aktus végrehajtásáért. Ilyenkor a tagállam felelősséggel tartozik az egyénekkel szemben az uniós jog végrehajtása vagy alkalmazása miatt, viszont ez a tagállam követelheti az ilyen károk visszafizetését az EU-tól. Ennek elmaradása esetén indítható kereset kártérítés végett. Ilyen ügy azonban még nem indult.

XI/4. Politikai kontroll

A politikai kontroll horizontálisan zajlik az uniós intézmények és szervek között az intézményi egyensúly fenntartásának formájában. Ez vertikálisan zajlik a tagállamok és az EU között is, amelyek során kölcsönösen kordában tartják egymás tevékenységét az uniós jog végrehajtásának területén.

XI/4.1. Az Európai Parlament által gyakorolt politikai kontroll

Az Európai Parlament felügyeleti és ellenőrző hatáskörökkel is rendelkezik. Ez lehetővé teszi, hogy más uniós intézmények munkáját ellenőrizze, figyelemmel kísérje az uniós költségvetés felhasználását, és biztosítsa az uniós jog megfelelő végrehajtását.

Számos jogosítványai az alábbiakban foglalhatóak össze.

➲ **A munkaprogramok átbeszélése**

- ✓ Az Európai Parlament elnökének joga van felszólalni minden **Európai Tanács ülésének** elején, meghatározva a Parlament álláspontját az állam– és kormányfők által tárgyalt kérdésekben.

- ✓ Minden féléves elnökség elején és végén az **Európai Unió Tanácsának** elnöke a plenáris ülésen megvitatja programjukat az EP-képviselőkkel. A képviselők írásbeli és szóbeli kérdéseket terjeszthetnek a Tanács elé, és felkérhetik új politikák kezdeményezésére.
- ✓ A **külügyi tanácsi formáció** elnöke az Európai Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője, aki a kül-, biztonság- vagy védelempolitikáról szóló plenáris vitákon vesz részt. Évente kétszer a főképviselő beszámol az Európai Parlamentnek ezekről, valamint azok pénzügyi következményeiről. (➔EUMSz 14. és 15. cikke)
- ✓ Az EP biztosítja a Bizottság felett a demokratikus ellenőrzést, amely rendszeresen jelentéseket nyújt be a Parlamentnek, ideértve az uniós tevékenységekről és a költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentést. Évente egyszer a Bizottság elnöke a plenáris ülésen beszédet mond az Unió állapotáról. A Parlament rendszeresen felkéri a Bizottságot, hogy kezdeményezzen új politikákat, és a Bizottságnak válaszolnia kell a képviselők szóbeli és írásbeli kérdéseire. (➔EUSz 17. cikk (8) bekezdés és EUMSz 234. cikk)
- ✓ Az Európai Központi Bank elnöke bemutatja a Bank éves jelentését a plenáris ülésen, és rendszeres monetáris párbeszédben vesz részt az Európai Parlament Gazdasági és Monetáris Bizottságával. (➔EUMSz 284. cikke)
- ✓ A Számvevőszék az előző évi költségvetésről szóló éves jelentést terjeszti a Tanács és az Európai Parlament elé. A jelentés alapján a Parlament eldönti, hogy jóváhagyja-e a Bizottság költségvetési mentesítésével az EU költségvetésének kezelését. (➔EUMSz 286. cikke)

➲ **Az uniós szervek és hatóságok tagjainak megválasztása**

- ✓ Az EP a kinevezések ellenőrzésén vagy befolyásolásán keresztül képes a közigazgatást kontroll alatt tartani. Ennek legelemibb eszköze a **Bizottság** tagjainak a beiktatásához köthető. Az Európai Parlamentnek jogában áll az Európai Bizottság összetételét jóváhagyni, és a testületet feloszlatni. 1994 óta a biztosjelölteket az Európai Parlament is meghallgatja. A Lisszaboni Szerződés értelmében az uniós tagállamok állam- és kormányfői tesznek javaslatot a Bizottság elnökére, figyelembe véve az európai választások eredményeit. A jelöltről az Európai Parlament szavaz. (➔EUSz 17. cikk (7) bekezdés)

- ✓ Mielőtt az Európai Tanács kinevezi az Európai Központi Bank elnökét, alelnökét és igazgatóságát, konzultálni kell a Parlamenttel. (➔EUMSz 283 cikk)
- ✓ Mielőtt a Tanács kinevezné a Számvevőszék tagjait, konzultálni kell a Parlamenttel. (➔EUMSz 287. cikk)
- ✓ Az Európai Parlament megválasztja az európai ombudsmant. (➔EUMSz 228. cikk)

➲ **Az EU intézményeinek, szerveinek tagjai bizalmatlansági és felmentési indítványai**

- ✓ Az EP végső soron fel is oszlathatja a Bizottságot. Az Európai Parlament végső szankciója a Bizottság feletti kontroll esetén abban rejlik, hogy bizalmatlansági indítvány útján elbocsáthatja. Ilyen indítvány benyújtása esetén a Bizottság tagjai – ideértve az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselőjét is – testületként lemondanak a Bizottságban végzett feladataikról. Az indítványt a leadott szavazatok kétharmados többségével hozzák, amely képviseli az EP tagjai többségét. Kifejezetten biztos ellen nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani. Eddig a Parlament elé terjesztett nyolc bizalmatlansági indítvány egyikét sem fogadták el. 1999-ben a Santer vezette Bizottság még azelőtt leköszönt, hogy a Parlament lemondásra kényszerítette volna. (➔EUSz 17. cikk (7) bekezdés)
- ✓ Kivételes esetekben a Bíróság a Parlament kérésére felmentheti az ombudsmant. (➔EUMSz 228. cikk)

➲ **Az uniós intézmények elleni fellépés**

A Parlament bírósági eljárást kezdeményezhet a Bizottság vagy a Tanács ellen, ha azok az uniós jog szellemével ellentétes módon jártak el. A Parlament a Tanáccsal együtt felkérheti a Bíróságot szakosodott bíróságok felállítására. (➔EUMSz 257. és 263. cikk)

➲ **Jelentés**

- ✓ Az Európai Parlament rendszeresen jelentést kap az uniós intézményektől és szervektől, különösen a Bizottságtól, és korlátozott mértékben az ügynökségektől is.
- ✓ Minden csúcstalálkozó után az Európai Tanács elnöke jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek az eredményekről.
- ✓ Az ombudsman beszámol az Európai Parlamentnek, és éves jelentést nyújt be a képviselőknek. (➔EUMSz 228. cikke)

➲ **Meghallgatás**
Az Európai Parlamentnek joga van kérdéseket feltenni a Bizottságnak, amelyekre a Bizottságnak „szóban vagy írásban kell válaszolnia". (➔EUMSz 230. cikk)

➲ **Vizsgálati bizottságok által végzett vizsgálatok**
A Parlament tagjai egynegyedének kérésére ideiglenes vizsgálóbizottságot állít fel, amely tizenkét hónap alatt kivizsgálhatja az európai jog állítólagos megsértését vagy állítólagos hivatali visszásságát. (➔EUMSz 226. cikk)

➲ **A petíciós bizottság működtetése**
Az EU tagállamok bármely állampolgárának, valamint valamely tagállamban lakóhellyel rendelkező vagy nyilvántartásba vett természetes és jogi személynek joga van petíciót benyújtani a Parlamenthez az EU tevékenységi körébe tartozó, vagy őt közvetlenül érintő kérdésben. (➔EUMSz 24. és 227. cikk)

➲ **Független szakértőkből álló bizottság felállítása**
Az Európai Parlament vagy egyedül, vagy más intézményekkel együttműködve ad hoc vizsgálóbizottságokat hozhat létre. Ezek tagjai lehetnek EP-képviselők vagy külső szakértők, vagy mindkettő. A független szakértőkből álló bizottságok a vizsgálóbizottság sajátos formája, amelyek alkalmasak független tanácsadásra. Ennek fényében fel lehet tenni azt a kérdést, hogy egy olyan intézmény, mint a Parlament, miért folyamodna egy külső, független szakértői csoporthoz, hogy felügyelje a Bizottságot a helytelen gazdálkodásról szóló, nagyon nyilvánvaló állítások tekintetében, ahelyett, hogy hivatalosan elismert parlamenti vizsgálóbizottsághoz vagy az Ombudsmanhoz fordulna. Mindenesetre megteheti.

XI/4.2. Politikai felügyelet az Európai Tanács és a Tanács útján

Az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak is vannak olyan előjogai, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy mind az előzetes, mind az utólagos politikai felügyeletet gyakorolják más uniós intézmények és szervek felett az igazgatási feladatok ellátása során. Ez összefügg az intézményi kapcsolatokkal, a személyek kijelölésével és a feladatok gyakorlásával.

XI/4.2.1. Az Európai Tanács mint a politikai kontroll gyakorlója

Az Európai Tanács az EU politikai vezetőjeként **előzetes kontroll-hatáskört** gyakorol a Bizottság felett a Bizottság elnökének és tagjainak kinevezési eljárása révén. (➔EUSz 17. cikk (7) bekezdés)

Figyelembe véve az európai parlamenti választások eredményét és a megfelelő konzultációkat követően, az Európai Tanács minősített többséggel javaslatot tesz az EP-nek a Bizottság elnöki tisztségének jelöltjére. Ezt a jelöltet az EP tagjai többségével megválasztja. Ha a jelölt nem szerzi meg a szükséges többséget, az Európai Tanács minősített többséggel egy hónapon belül javaslatot tesz egy új jelöltre, akit az Európai Parlament ugyanazon eljárás szerint választ meg. Az elnök, az Unió kül- és biztonságpolitikai főképviselője és a Bizottság többi tagja testületként az Európai Parlament egyetértésével töltheti be csak a tisztségét, és ennek birtokában fogja a Bizottságot az Európai Tanács minősített többséggel megbízni.

XI/4.2.2. Az Európai Unió Tanácsa mint a politikai kontroll gyakorlója

- A Tanács, amely a tagállamok érdekeit képviseli, szintén részt vesz az újonnan alakuló Bizottság előzetes politikai kontrolljában. A megválasztott elnökkel való megegyezés alapján elfogadja azoknak a személyeknek a listáját, akiket a Bizottság tagjává kíván kinevezni. Kiválasztásuk a tagállamok javaslatai alapján történik.
- A Tanács utólagos kontroll-hatáskörrel rendelkezik a Bizottsággal szemben a biztosi magatartás tekintetében. (➔EUMSz 245. és 247. cikk)

A biztosok tartózkodnak minden olyan tevékenységtől, amely összeegyeztethetetlen a biztosi feladataikkal. A tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a függetlenségüket, és nem befolyásolhatják őket feladataik ellátása során. A biztosok hivatali idejük alatt nem végezhetnek más, akár jövedelmező, akár egyéb munkát. Feladataik ellátása során ünnepélyes kötelezettségvállalást tesznek arra, hogy hivatali idejük alatt és azt követően is tiszteletben tartják az ebből eredő kötelezettségeket. Bizonyos kinevezések vagy juttatások tekintetében, ha a Bizottság bármely tagja
(a) már nem teljesíti a feladatai teljesítéséhez szükséges feltételeket, vagy
(b) súlyos kötelességszegést követett el,

az EUB a Tanács egyszerű többséggel eljáró kérelmére vagy a Bizottság nyugdíjazza. Kötelezettségek megsértése esetén az Európai Bíróság a Tanács egyszerű többséggel benyújtott kérelme vagy a Bizottság kérésére úgy határozhat, hogy az érintett képviselőt a körülményeknek megfelelően vagy kényszernyugdíjasnak kell tekinteni, vagy megfosztják nyugdíjhoz való jogától.

- A Bizottságon kívül a Tanácsnak joga van **kinevezni olyan tisztviselőket**, akik magas rangú feladatokat látnak el az igazgatási szférában működő hatóságokon belül.

Például a Tanács kinevezi a Számvevőszék tagjait a tagállamok által történő kinevezés és az EP előtti meghallgatás után, vagy az ügynökségek (például Europol) kulcsfontosságú személyzetét.

- Hatást gyakorolnak továbbá az eljárási szabályok és más **belső szabályozási rendelkezések** megerősítésére vagy megállapítására vonatkozóan.
- A Tanácsnak – a Parlamenthez hasonlóan – lehetősége van arra, hogy jelentéstétel kérése útján **információt szerezzen** testületekről, valamint ellenőrizze azok pénzügyi és személyi erőforrásait.
- A Tanács végső soron kontrollt gyakorol a Bizottságra átruházott végrehajtási hatáskörök tekintetében mind a felhatalmazáson alapuló jogi aktusok tekintetében, mind a komitológiai eljárások (végrehajtási jogi aktusok) keretében.

XI/4.3. A tagállamok általi politikai kontroll

Az igazgatási tevékenység tagállami szintű politikai kontroll alatt tartásának

- egyik eszköze a nemzeti kormányzati fellépés a közvetlen közigazgatás megfelelő szintjén,
- másik eszköze az uniós jog végrehajtása során való tevékenység nemzeti szinten.

Ezek mind az előzetes, mind az utólagos kontrollt magukban foglalhatják.

Az előbbiek tekintetében a tagállamok képesek felügyelni az igazgatási tevékenységeket uniós szinten a Tanácsban lévő (miniszteri szintű) képviselőik révén.

Számos tagállamban az európai ügyeket eredetileg külpolitikai ügyeknek tekintették, amelyekben hagyományosan a végrehajtó hatalom széles mérlegelési jogkörrel rendelkezett. Tekintettel a szakpolitikai területek növekvő európaizáló-

dására, ez a nézet egyre kevésbé volt tartható. Így alakult ki az, hogy a kontrollba a **nemzeti parlamenteket is** bevonják.

Az Amszterdami Szerződés óta szerződéses szinten biztosított a nemzeti parlamentek tájékoztatáshoz való joga. A Lisszaboni Szerződés ezt fejlesztette tovább azzal, hogy rögzítette, hogy a nemzeti parlamentek hozzájárulnak az EU megfelelő működéséhez. Többek között azáltal, hogy tájékoztatást kapnak a jogalkotási aktusok tervezeteiről, amelyekről a szubszidiaritás és arányosság szempontjából véleményt mondhatnak. A nemzeti parlamentek az Európai Parlamenttel részt vesznek a parlamentközi együttműködésben. Ez fokozza a nemzeti parlamentek szerepét mind a végrehajtási hatáskörök uniós intézményekre történő átruházásának mértékében, mind pedig annak feltételeiben.

A nemzeti parlamentek egymás közötti és az Európai Parlamenttel való együttműködésének lehetőségét illetően a Szerződés rendelkezései a politikai kontroll erőfeszítéseinek koordinációját kívánják fokozni. Ennek fóruma az Európai Ügyek Bizottságainak Konferenciája (**C**onference des **o**rganes **s**pecialise en **a**ffaires **c**ommunautaires – COSAC).

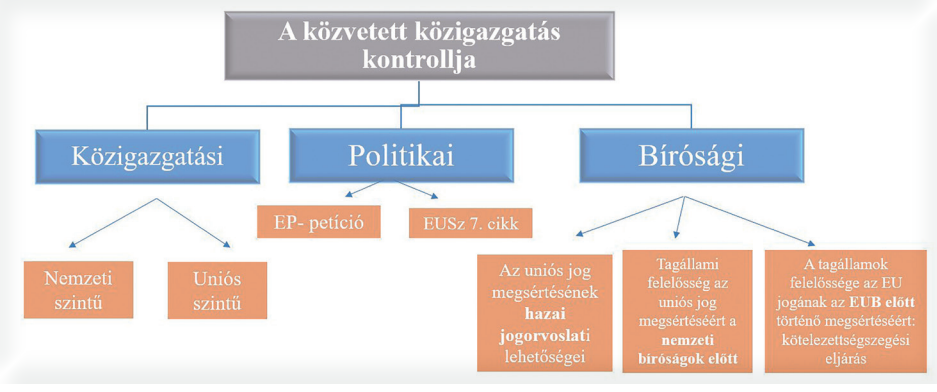
A Lisszaboni Szerződést követően a nemzeti parlamentek közvetlen részvételéről már **európai ügynökség feletti** felügyeletről és igazgatási tevékenységükben játszott szerepéről is rendelkeznek.

Az Eurojust felépítését, működését, tevékenységi területét és feladatait például rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács határozza meg. E rendeletek határozzák meg azokat az eljárásokat is, amelyek szerint az Európai Parlament – a nemzeti parlamentekkel közösen – ellenőrzi az Europol tevékenységét. (➔EUMSz 85. cikk (1) bekezdés c) pontja)

XII. A közvetett közigazgatási szint feletti kontroll

A lojális együttműködés elvének fényében a tagállamok **minden hatóságának, igazgatási és igazságügyi szerveinek** is hatáskörükön belül eljárva biztosítaniuk kell az uniós jog betartását. Az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének feladata megfelelően kijelölni a hatáskörrel rendelkező illetékes hatóságokat, bíróságokat és törvényszékeket, és meg kell határozni a részletes eljárási szabályokat, amelyek a jogvédelem megőrzésére irányulnak, és garantálják az egyének uniós jogból eredő jogainak gyakorlását.

A tagállami közigazgatás feletti uniós intézmények és szervek által gyakorolt (vagy biztosított) kontrollt az alábbiak szerint fogjuk áttekinteni.



69. ábra A közvetett közigazgatás kontrollja

XII/1. Közigazgatási kontroll az uniós jog végrehajtása felett

XII/1.1. Nemzeti közigazgatási kontroll az uniós jog végrehajtása felett

XII/1.1.1. A tagállamok saját közigazgatási kontrollmechanizmusai

A tagállamoknak saját(os) közigazgatási szervezetrendszerük és eljárásuk van, amely így **állam-specifikus** a tekintetben, hogy milyen közigazgatási jogi kontrollrendszert tartanak fenn.

Mivel az uniós jog alkalmazása során az EU hatóságai és szervei, a tagállamok közigazgatási hatóságai és igazságszolgáltatási szervei (bíróságok, hatóságok) azok, amelyek biztosítják az uniós polgárok jogainak és kötelezettségeinek végrehajtását, érvényesülését. Így – a tagállamok eljárási autonómiájára figyelemmel – bizto-

sítani kell az egyenértékűséget, eredményességet, következetes értelmezést és a hatékony jogi védelmet. Összességében az uniós jog megsértése tekintetében a nemzeti hatóságoknak **ugyanolyan gondossággal kell eljárniuk**, mint amellyel a megfelelő nemzeti jogszabályok végrehajtása során gondoskodnak. (➔Bizottság kontra Görögország, 1989)

XII/1.1.2. Belső piaci problémamegoldó mechanizmus: SOLVIT

A SOLVIT szolgáltatást a nemzeti közigazgatás nyújtja minden uniós tagállamban, valamint Izlandon, Liechtensteinben és Norvégiában. A határokon átnyúló belső piaci problémák kezelésére hozták létre az uniós polgárok és vállalkozások nemzeti hatóságokkal való kapcsolatából eredő konkrét kérdések megoldása végett 2002-ben. A cél, hogy az uniós jogot érintő jogalkalmazási problémák **bírósági eljárás** igénybevétele **nélkül** megoldódjanak. Akkor vehető igénybe a mechanizmus, ha az uniós jog alkalmazásával a saját állampolgárság szerinti államon kívüli tagállam hatósága sérti az uniós jog alkalmazását. A SOLVIT-hálózat igénybevétele ingyenes.

Az Egyesült Királyság 2020. december 31-én kilépett a SOLVIT hálózatból. Ezért a SOLVIT a jövőben nem tud segítséget nyújtani az Egyesült Királyság állampolgárainak és vállalkozásainak az Európai Unió országaiban, illetve az uniós polgároknak és vállalkozásoknak az Egyesült Királyságban. Mindazonáltal az EU polgárait és az Egyesült Királyság állampolgárait továbbra is megilletnek bizonyos jogok az uniós jog, kiváltképp a kilépésről rendelkező megállapodás alapján.

Ez főleg **online szolgáltatás**. Minden államban van SOLVIT-központ. Ezek működnek közre a probléma megoldásában.

- ☞Hazai SOLVIT-központ: annak az országnak a központja, amelyben a problémát elszenvedő polgár tartózkodik.
- ☞Illetékes központ: annak az országnak a SOLVIT-központja, ahol a probléma felmerült.

A SOLVIT célja, hogy 10 héten belül megoldást találjon attól a naptól kezdve, amikor az ügyét a probléma felmerülésének országában a SOLVIT-központ átveszi.

A SOLVIT segíthet, ha:

- az uniós tagállam állampolgáraként vagy vállalkozásaként az uniós jogból eredő jogait egy másik uniós tagállam hatóságai sértik és

- az ügy (még) nem kerül bíróság elé. Bár ez segíthet, ha éppen adminisztratív fellebbezést nyújtott be.

Az ügynek a SOLVIT elé történő benyújtása nem függeszti fel a nemzeti jog szerinti hivatalos vagy adminisztratív határidőket.

Az ügynek a SOLVIT elé történő benyújtása nem függeszti fel a nemzeti jog szerinti eljárási határidőket. Tehát például egy közigazgatási per indítására nyitva álló határidő nem nyugszik.

Tipikusan az **alábbi területeken** tud segíteni a SOLVIT:	**Nem** tartozik a **SOLVIT** hatáskörébe az alábbiak köre:
✓ Szakmai képesítések elismertetése ✓ Vízum, tartózkodási jog ✓ Kereskedelem és szolgáltatások (cégek) ✓ Jármű, jogosítvány ✓ Családi ellátások ✓ Nyugdíjjogosultság ✓ Külföldi munkavállalás ✓ Álláskeresési járadék ✓ Egészségbiztosítás ✓ Oktatáshoz való hozzáférés ✓ A tőke és a fizetések határokon átívelő mozgása ✓ Héa-visszatérítés	× cégek közötti vitás ügyek × fogyasztói problémák megoldása × kártérítési ügyek × bírósági perek

70. ábra A SOLVIT hatásköre

Egy osztrák gyógytornász szakmai képesítésének elismerését kérte Portugáliában. A portugál hatóságtól több mint egy évig nem kapott választ. Amikor a gyógytornász érdeklődött, azt a választ kapta a hatóságtól, hogy várja meg, amíg visszahívják. Mivel Portugáliában eközben számos munkalehetőség kínálkozott a számára, gyorsan szüksége lett volna a határozatra, hiszen e nélkül nem dolgozhatott. A portugáliai SOLVIT közbenjárása nyomán a gyógytornász képesítését elismerték a hatóságok. Így a férfi végre elhelyezkedhetett Portugáliában. A megoldás öt hét alatt megszületett.

Egy Svédországban dolgozó lengyel ács azt a tájékoztatást kapta, hogy szakképzett ácsként csak úgy kaphat teljes fizetést, ha vizsgát tesz svéd nyelvből. A SOLVIT kapcsolatba lépett a hatóságokkal, és közölte velük, hogy az ács már több mint tízezer órát dolgozott Svédországban. Így esetében nem volt indokolt előírni a nyelvvizsga letételét. Az ács, miután írásbeli vizsgát tett svéd nyelvből, megszerezte a szakmai jártassági bizonyítványt. A SOLVIT arról is meggyőzte a hatóságokat, hogy szüntessék meg az írásbeli nyelvvizsgát. A megoldás tizenkét hét alatt megszületett.

Három portugál ápolónő a szakmai képesítése elismeréséért folyamodott Spanyolországban. Az uniós jog értelmében a hatóságoknak három hónapon belül választ kellett volna adniuk a kérelemre. Az ápolónők azonban nem kaptak választ a hatóságoktól az említett határidőre. Ez azonnali problémát okozott, mert egy spanyol kórháznál lehetőségük lett volna elhelyezkedni, de csakis az elismerést igazoló papír birtokában. A SOLVIT közbenjárt az ügyükben. A spanyol hatóságok végül még idejében elismerték a szakmai képesítésüket, így mindhárman megkezdhették spanyolországi szakmai pályafutásukat. A megoldás két hét alatt megszületett.

Egy Hollandiában tanuló osztrák diáknak kinttartózkodása során műtéten kellett átesnie. Az európai uniós szabályok értelmében ugyanolyan bánásmódban kellett volna részesülnie Hollandiában, mint az ott biztosítással rendelkező embereknek. A kórház azonban ahelyett, hogy közvetlenül az ausztriai egészségbiztosítónak küldte volna meg a számlát, a diákkal akarta megfizettetni a kezelés költségét. A SOLVIT felhívta az intézmény figyelmét arra, hogy eljárásuk hátrányos megkülönböztetésnek minősül. A kórház korrigálta a tévedést: a számlát megküldte az illetékes osztrák egészségbiztosítónak. Az ügyben négy hét alatt megoldás született.

Egy görög férfi kórházba került, amikor a Cseh Köztársaságban tartózkodott. Noha a kezelés idején bemutatta európai egészségbiztosítási kártyáját, egy évvel később több száz eurós számlát kapott a csehországi kórháztól. A kórház azt állította, hogy az egészségbiztosítási kártyán egy másik ember neve szerepelt, és hogy a kártya birtokosa az adatok szerint nem férfi, hanem nő. A problémát részben a görög kártya cseh nyelvre történő fordítása okozta, részben pedig az, hogy a férfi, akit egy görög istenről neveztek el a szülei, megváltoztatta a nevét. A SOLVIT közbenjárt az ügyben: megküldte a helyzet tisztázásához szükséges információkat és dokumentumokat (társadalombiztosítási azonosítót és születési anyakönyvi kivonatot) a cseh egészségügyi minisztériumnak, igazolva, hogy a kórházban kezelt személy és a kártya tulajdonosa egy és ugyanaz a személy. A SOLVIT segítségének köszönhetően a görög férfi teljes költségtérítésben részesült a kórházi kezelésért kifizetett összeg után. Az ügy három hét alatt megoldódott.

Ezekhez hasonló probléma-megoldásokat olvashat az alábbiakban.

XII/1.1.3. Az Európai Fogyasztói Központ (EFK)

Az Európai Fogyasztói Központ – a SOLVIT-hoz hasonló elven működve – ingyenes segítséget nyújt a fogyasztók részére külföldi vállalkozásokkal, légitársaságokkal és webáruházakkal szembeni, határon átnyúló fogyasztói panaszaik és jogvitáik rendezéséhez, valamint tájékoztatást ad fogyasztóvédelmi kérdésekben. Az Európai Unió valamennyi tagállamában – így Magyarországon is –, valamint az Egyesült Királyságban, Izlandon és Norvégiában működnek a nemzeti Európai Fogyasztói Központok (European Consumer Centre, rövidítve: ECC), amelyek együtt alkotják az Európai Fogyasztói Központok Hálózatát (ECC-NET). A Központ Magyarországon az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezetében végzi tevékenységét.

Példaként nézzük meg a magyar fogyasztó versus olasz szálloda ügyet. A fogyasztó szállodai szolgáltatást rendelt, melyet előre ki is fizetett. A helyszínen tévesen ismételten elkérték a szállásdíjat. A fogyasztó technikai hibára gyanakodott, és később megpróbálta a szállodától közvetlenül visszakérni a pénzt. A szálloda a hibát elismerte, mégis hónapokon keresztül húzódott az ügy. Az EFK-Hálózat közreműködéseként a fogyasztó megkapta a visszajáró 99 euro összeget. Másik eset: egy cseh fogyasztó Párizsból kívánt Prágába utazni, azonban a járatát a magyar légitársaság törölte. A légitársaság nem biztosított étkezést. A fogyasztó elmondása alapján a jogokról való tájékoztatás nem volt megfelelő, továbbá nem fizette meg a fogyasztó számára a fel nem használt jegyek árát sem. Bár a légitársaság a törlés okaként rendkívüli körülményekre hivatkozott, a fogyasztó szerint a repülőtér rendben fogadta, és küldte a járatokat, köztük a légitársaság más járatait is. A fogyasztó érdemi választ nem kapott megkereséseire. Az EFK közreműködésének köszönhetően a légitársaság 772 eurot fizetett ki a fogyasztónak. További példákat olvashat itt.

Kiemelendő, hogy a SOLVIT és az Európai Fogyasztói Központ nem jogorvoslati fórumok, nem kötelezhetnek senkit semmire. Ellenben a helytelen joggyakorlatra felhívva a figyelmet a segítségükkel kikerülhető, hogy jogorvoslati fórum elé kerüljön az ügy.

XII/1.2. Uniós közigazgatási kontroll a nemzeti közigazgatás felett: a Bizottsághoz intézett panasz

Az Európai Bizottsághoz bárki bármely olyan intézkedéssel (törvényi, rendeleti vagy közigazgatási intézkedés), vagy annak hiánya esetén fordulhat, amely véleménye szerint ellentétes az uniós joggal.

Az Európai Bizottság csak azokkal a panaszokkal foglalkozhat, amelyek uniós tagállamban működő hatóság uniós jogot sértő magatartásával, tevékenységével kapcsolatosak. Nem járhat el olyan ügyekben, melyek kizárólag magánszemélyeket, illetve magánjogi szerveket érintenek, állami hatóságokat nem. Kétség esetén az Európa Önökért Tanácsadó Szolgálat segíthet eldönteni, hogy melyik a megfelelő fórum a probléma orvoslására.

A Bizottság előtt panaszeljárás megindításához egy **formanyomtatvány**t kell kitölteni, amely részletesen rákérdez az alábbiakra:

- **pontosan miben sérti a tagállam eljárása az uniós jogot**, és pontosan melyik uniós jogszabállyal ellentétes;
- eddig **milyen lépéseket tett** annak érdekében, hogy **jogorvoslat**ban részesüljön.

Az Európai Bizottság tizenöt munkanapon belül visszaigazolja a panasz beérkeztét, és ha nem a formanyomtatványt használta, a Bizottság fel fogja kérni, hogy nyújtsa be újra panaszát.

A következő **tizenkét hónapban** a Bizottság megvizsgálja a panaszban foglaltakat, és az ügynek három kimenetele lehet:

(a) ha arra jut, hogy a probléma **nem jár az uniós jog megsértésével**, levélben értesíti a panaszost, mielőtt lezárja az ügyet;

(b) ha problémát **hatékonyabban meg lehet oldani** bármely rendelkezésre álló informális vagy bíróságon kívüli problémamegoldó szolgáltatással, **javasolhatja az ügy átadását**;

Bizonyos esetekkel más, megfelelőbb uniós és nemzeti szintű mechanizmusok is foglalkozhatnak. Ez különösen vonatkozik a helytelen jogalkalmazás egyedi eseteire, amelyek nem vetnek fel generális problémát. Ha nincs bizonyíték általános gyakorlatról, a nemzeti jogszabályok uniós jognak való megfelelésével vagy az uniós jog rendszeres be nem tartásával kapcsolatos problémáról, akkor a panaszosokat nemzeti szintre irányítja (➔Lásd a panaszossal való kapcsolatok kezeléséről az uniós jog alkalmazása kapcsán közleményt).

(c) hivatalos kötelezettségszegési eljárást kezdeményez az érintett tagállam ellen.

XII/2. Politikai kontroll a nemzeti közigazgatás felett

Ami az uniós jog végrehajtása érdekében végrehajtott nemzeti közigazgatási működés tagállamon belüli politikai kontrollját illetően a tagállamok gyakorlata eltérő, nemzeti specifikumnak megfelelő. Ez az uniós jog és az ahhoz kapcsolódó egyéb igazgatási tevékenységek végrehajtása tekintetében is az egyes tagállamok sajátosságaihoz igazodik.

A tagállamok esetében ugyanakkor jelen van az uniós szint által gyakorlott politika kontroll, amely befolyásolási lehetőséget jelent a tagállam uniós jogi végrehajtói tevékenységébe.

XII/2.1. Az Európai Parlament Petíciós Bizottsága és a petíciók

A Maastrichti Szerződés hatálybalépése óta az **Európai Unió bármely polgárának** és a tagállamokban **jogszerűen tartózkodó természetes vagy jogi személynek** joga van **panasz vagy kérelem** formájában petíciót benyújtani – egyénileg vagy közösen – az Európai Parlamenthez az **EU hatáskörébe** tartozó olyan kérdések kapcsán, amely a petíció benyújtóját közvetlenül érinti. (➔EUMSz 20., 24. és 227. cikk; Alapjogi Charta 44. cikk)

Az **Európai Parlament Petíciós Bizottsága** az EP eljárási szabályzatának megfelelően megvizsgálja a petíciókat, dönt elfogadhatóságukról és foglalkozik velük.

A petíciókat az EU bármely hivatalos nyelvén be lehet nyújtani a név, állampolgárság és cím megjelölésével elektronikus úton, az EP petíciós portálján keresztül vagy postai úton. A petíciók többsége esetében az elfogadhatatlannak nyilvánítás arra vezethető vissza, hogy a petíciók benyújtói – többek között az Európai Unió Alapjogi Chartájának alkalmazhatóságával kapcsolatosan is – összekeverik az EU és a tagállamok, illetve más nemzetközi szervezetek és testületek (például az ENSZ és az Európa Tanács) fellépéssel és jogorvoslattal kapcsolatos hatásköreit, feladatköreit és lehetőségeit.

A petíciók számos témakörben születnek. 2021. január 26-án például lengyel petíciókat tárgyaltak az LGBTQI-jogok lengyel megsértésével kapcsolatban,

amelynek során a petíciót benyújtók a diszkrimináció, gyűlöletbeszéd erőszak beszüntetése ellen emeltek szót, mivel ez mind ellentétes az EU szellemiségével és az Alapjogi Chartában foglaltakkal. Ugyanezen a napon három másik petíciót is tárgyaltak, amelyek a COVID-19 járvány nemzetközi utazásokra gyakorolt hatásaival foglalkoztak. Az egyik petíció az Unión kívüli utazások nehézségei miatt panaszkodik ebben az időszakban, míg a másik petíció felhívja az uniós intézményeket, hogy fogadjanak el közös szabályokat a nemzetközi párok utazására vonatkozóan. Végül az utolsó petíció panaszkodik az EU határainak lezárására az orosz állampolgárok előtt, kiemelve annak hatását mind a polgárok személyes életére, mind a két gazdaságra.

A Petíciós Bizottság harmincöt tagból áll. Havonta ülésezik, kivéve augusztus hónapot, amikor az EP ülései is szünetelnek.

A Petíciós Bizottság **politikai szerv**, segíti az állampolgárokat, és politikai támogatást nyújthat ügyükben, de hatásköre korlátozott:

- × **nem tudja** hatályon kívül helyezni a tagállamok illetékes hatóságainak döntéseit;
- × Európai Parlament nem bírósági szerv, és **nincs felhatalmazva jogi nyomozások** lefolytatására, **ítéletek kiadására** vagy a tagállami bíróságok ítéleteinek hatályon kívül helyezésére;
- × **nem fellebbviteli bíróság**, és nem rendelkezik saját nyomozási vagy szankciós hatáskörrel.

A Petíciós Bizottság az alábbiakat teheti a panasz kapcsán:

- ✓ felkérheti az **Európai Bizottságot**, hogy folytasson előzetes vizsgálatot egy petíció tárgyában, és nyújtson tájékoztatást a vonatkozó uniós jognak való megfelelésről. Ha egy petíció olyan **általános érdeklődésre** számot tartó ügyre vonatkozik, amely az uniós jog **helytelen átültetését** vagy alkalmazását fedi fel, a Bizottság a szóban forgó tagállammal szemben – többek között kötelezettségszegési eljárás megindításával – intézkedéseket hozhat.
- ✓ **továbbíthatja** a petíciót a Parlament egy vagy több **másik bizottságához** (például a bizottságok jogalkotási tevékenységük során figyelembe vehetik a petíciókat);
- ✓ ha egy petíció olyan egyedi ügyre vonatkozik, amely különös figyelmet igényel, a Petíciós Bizottság az ügy rendezése érdekében **felveheti a kapcsolatot az illetékes intézményekkel vagy hatóságokkal**, vagy az **érintett tagállam állandó képviseletén** keresztül felléphet;
- ✓ az ügy megoldásához alkalmasnak ítélt bármilyen más lépést is megtehet, illetve megfelelő választ adhat a petícióra.

- ✓ A Petíciós Bizottság dönt arról is, hogy a petíciót **az ülés napirendjére tűzi-e**. Amennyiben igen, a petíció benyújtója, az uniós jog őreként a Bizottság és a tagállamok képviselői is meghívást kapnak az ülésre. Ezen az ülésen a benyújtó ismerteti petícióját. A Bizottság szóban kifejti álláspontját, és észrevételeket fűz a petícióban felvetett kérdésekre adott írásbeli válaszhoz, majd az érintett tagállamok képviselői kaphatnak szót. Ezután a Petíciós Bizottság tagjai lehetőséget kapnak arra, hogy eszmecserét folytassanak a vita során felmerült kérdésekről, és további intézkedéseket javasoljanak.
- ✓ Különleges esetekben a Petíciós Bizottság dönthet úgy, hogy **meghallgatást vagy munkaértekezletet tart, tényfeltáró látogatást** szervez az érintett országban vagy régióban és észrevételeket, **ajánlásokat tartalmazó jelentést fogad el** e látogatásról, vagy teljes körű jelentést készít és terjeszt az Európai Parlament plenáris ülésén szavazásra. Dönthet úgy is, hogy szóbeli kérdéseket terjeszt a Bizottság és/vagy a Tanács elé, és vitát tart a plenáris ülésen.

A Petíciós Bizottság az eljárás **különböző szakaszaiban lezárhatja** a petíciót, de a petíciók **nyilvános** dokumentumokká válnak. Így bárki által megismerhetőek: a petíciók összefoglalóját és a többi vonatkozó dokumentumot az EU valamennyi hivatalos nyelvén közzéteszik a Parlament petíciós portálján.

A **petíció benyújtóját** írásban tájékoztatják a petíciójával kapcsolatban hozott valamennyi bizottsági határozatról és azok indokairól. Adott esetben a rendelkezésére bocsátják a vonatkozó információkat és dokumentációt, amint a határozatok elérhetőek lesznek.

XII.2.2. Az ún. „7. cikk szerinti eljárás"

Az eljárást néha az EU „**nukleáris opciójának**" nevezik, mivel előírja a legsúlyosabb politikai szankciót, amely egy uniós tagállammal szemben kiszabható: az uniós döntések szavazati jogának felfüggesztését.

📖 EUSz 7. cikk

(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak

megfelelően ajánlásokat tehet neki. A Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy azok az okok, amelyek alapján ilyen megállapítást tett, továbbra is fennállnak-e.

(2) A tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően, az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

(3) A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

A kérdéses tagállamnak a Szerződések szerinti kötelezettségei minden esetben továbbra is kötik ezt az államot.

(4) A Tanács a későbbiekben minősített többséggel úgy határozhat, hogy a (3) bekezdés alapján hozott intézkedéseket megváltoztatja vagy visszavonja, amennyiben az elrendelésükhöz vezető körülményekben változás következett be.

(5) Az e cikk tekintetében az Európai Parlamentre, az Európai Tanácsra és a Tanácsra alkalmazandó szavazási szabályokat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 354. cikke állapítja meg.

A 7. cikk az EU **alapértékeinek** megsértése esetén alkalmazható eljárás, amelyek az alábbiak:

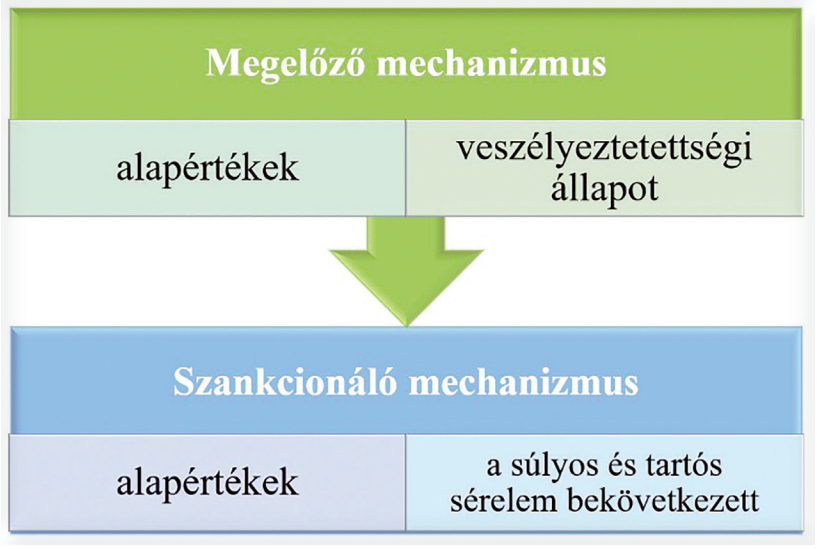
📖 EUSz 2. cikk

*Az Unió az **emberi méltóság** tiszteletben tartása, a **szabadság**, a **demokrácia**, az **egyenlőség**, a **jogállamiság**, valamint az **emberi jogok** – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a **pluralizmus**, a **megkülönböztetés tilalma**, a **tolerancia**, az **igazságosság**, a **szolidaritás**, valamint a **nők és a férfiak közötti egyenlőség** társadalmában.*

A problémát értelmezési kérdések jelentik az eljárás alkalmazása során. Expressis verbis nincs olyan norma, amely egyértelműen meghatározná, hogy melyik fogalom mit takar.

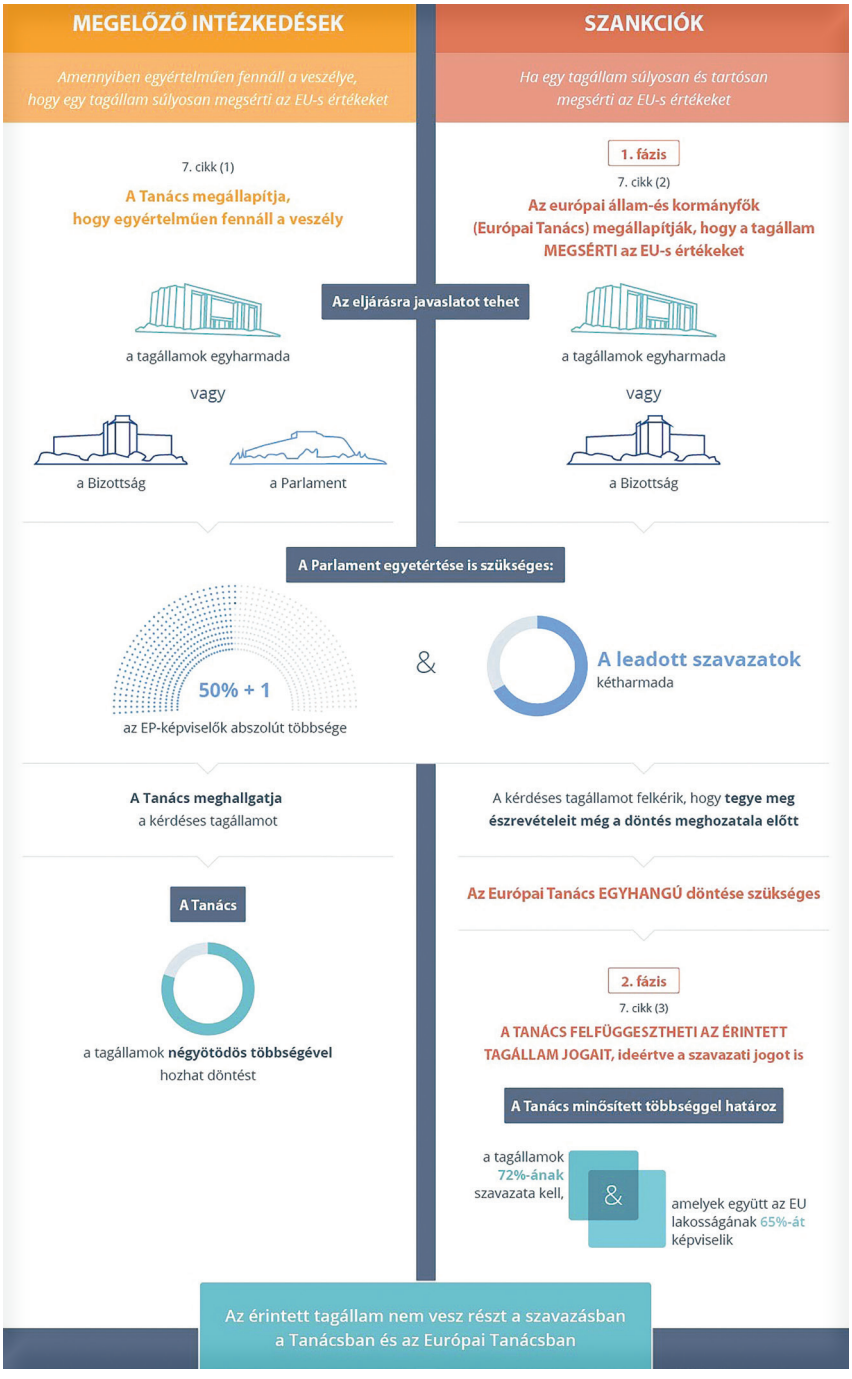
Az eljárás két fázisú:

- Az első fázis a **megelőző mechanizmus**, amely arra szolgál az értékek súlyos megsértése veszélyének fennállta esetén, hogy a tényleges veszély bekövetkeztét megakadályozza;
- A második fázis a **szankcionáló mechanizmus**, amely a **súlyos és tartós** érték-**sérelem bekövetkezése** során arra szolgál, hogy a jogsértő gyakorlatával a tagállam felhagyjon.



71. ábra Az EUSz 7. cikk szerinti eljárás fázisai

Az Európai Parlament több alkalommal felhívta a figyelmet arra, hogy az uniós tagállamokat rendszeresen értékelni kellene abból a szempontból, hogy folyamatosan tiszteletben tartják-e az EU alapvető értékeit, és megfelelnek-e a demokrácia és jogállamiság követelményeinek.



72. ábra Az EUSz 7. cikk szerinti eljárás menetének összefoglalója
Forrás: https://www.europarl.europa.eu/resources/library/images/20180227PHT98716/20180227PHT98716_original.jpg (2021.03.01.)

Mostanában a Magyarország és Lengyelország kapcsán fennálló problémákról hallani. Korábban több tagállammal szemben is felmerültek a 2. cikkben foglalt alapérték-sérelmek. Magyarország esetében 2011 óta vizsgálják a nyilvánvaló kockázatot, amelyet a ***Sargentini jelentés*** *foglalt össze. A holland EP-képviselő számos kötelezettségszegési eljárás eredményeit és nemzetközi vizsgálati bizottságok jelentéseit tartalmazó jelentését 2018 szeptemberében tárta az EP plénuma elé, és az EU alapértékeinek súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására tett javaslatot. A javaslatot elfogadták. A képviselőket elsősorban az igazságszolgáltatás függetlensége, a szólásszabadság, a korrupció, a kisebbségek jogai, s a bevándorlók és menekültek kezelése aggasztotta. A szavazatok indokolását lásd alább. A Parlament ennek nyomán 2018 szeptemberében kérte a Tanácstól, hogy akadályozza meg a magyar hatóságokat az Unió alapértékeinek megsértésében. Eddig kétszer: 2019 szeptemberében és decemberében hallgatták meg a magyar kormányt. A képviselők többször kifogásolták, hogy hivatalosan nem vehettek részt a meghallgatásokon.*

2020 januárjában az EP Magyarországot és Lengyelországot érintően arra kérte az Európai Tanácsot, hogy fogalmazzon meg ajánlásokat a két országnak – ideértve a határidőket is – az uniós jog betartásának garantálása érdekében. 2020 decemberében – időközben fejleményekre reagálva, amelyek a költségvetési kérdéseket összekapcsolták az alapértékek tiszteletben tartásának kérdésével – az Európai Tanács egyetértett egy ***feltételrendszer-mechanizmus*** *alkalmazásával, amely objektív, tisztességes, pártatlan és tényeken alapuló lesz, biztosítva a jogszerű eljárást, a megkülönböztetés tilalmát és a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmódot. Az iránymutatásokat a Bizottság a tagállamokkal folytatott szoros konzultáció keretében fogja kidolgozni.*

XII/3. Bírósági kontroll

XII/3.1. Az EU jog megsértése feletti belső bírósági kontroll

A bírósági kontroll tekintetében is különbözőek a tagállamok. Gondoljunk csak arra, hogy a magyar jogrendszerben is mennyire átalakult a belső jogorvoslati rendszer a fellebbezés perifériára szorításával. Ellenben abban közösek az állami gyakorlatok, hogy a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata a demokratikus államok általános követelménye, amely a szétválasztott – bírósági és végrehajtói – hatalmi ágak ellenőrzési mechanizmusából fakad.

Az uniós jog teljes hatékonysága csak akkor érhető el, ha az egyének nemzeti bíróságaik előtt érvényesíthetik az uniós jogból eredő jogokat. Ennek megfelelően a tagállamok kötelesek kijelölni az illetékes bíróságot, amelyhez az egyének az uniós jog alkalmazásából eredő jogaik védelme érdekében fordulhatnak.

A bírósági hatalom megszervezése egy tagállamban **nemzeti hatáskörbe tartozik** a demokrácia és a jogállamiság alapvető követelményeinek megfelelően. A közigazgatás mellett a nemzeti igazságszolgáltatás is felelős az uniós jog végrehajtásáért, és a benne rejlő jogok védelméért, ennek megfelelően a **nemzeti bírák uniós bírák**, amikor uniós jogot alkalmaznak.

A bírósági és bírósági eljárások kapcsán két nehézség merülhet fel.

- A **nemzeti szabályok akadályozhatják** az uniós jog hatékony alkalmazását. Ezáltal befolyásolhatják annak elsőbbségét és közvetlen hatályát.
- Az **eltérő nemzeti szabályok** következtében veszélybe kerülhet az uniós jog egységes alkalmazása.

Az EUSz 4. cikk (3) bekezdése a nemzeti bíróságokat kötelezi az „uniós jog teljes hatékonyságának" (effet utile) biztosítására. Az **egyenértékűség és a hatékonyság elve** gyakorlatba ülteti az uniós jog elsőbbségének és közvetlen hatályának elveit. Célja, hogy lehetővé tegye az egyének számára, hogy a nemzeti bíróságok előtt követelhessék az uniós jogból eredő jogaik teljes érvényesítését és védelmét.

> *Az uniós jog közvetlen alkalmazhatósága: az uniós jogi norma a tagállam belső jogrendszerében való alkalmazásához az uniós jogi normát végrehajtó, kihirdető, átültető tagállami jogszabály nem szükséges, mivel az a tagállam belső jogrendszerében automatikusan érvényesül. Ez a követelmény minden olyan nemzeti bíróságra is vonatkozik, amelynek feladata egy tagállam szerveként védeni a joghatósága alá tartozó ügyekben az egyének számára az uniós jog által biztosított jogokat. Ezen kívül az uniós jogszabályok elsőbbséget élveznek az ellentmondó nemzeti rendelkezésekkel szemben. Minden nemzeti bíróságnak a joghatósága alá tartozó ügyben teljes egészében alkalmaznia kell a közösségi jogot, és meg kell védenie azokat a jogokat, amelyeket ez utóbbi magánszemélyeknek biztosít, és ennek megfelelően hatályon kívül kell helyeznie a nemzeti jog minden olyan rendelkezését, amely ütközhet vele, akár a közösség előtt, akár utána. (Simmenthal-ügy, 1978)*

Ha a jogorvoslat nem hatékony, az uniós jog megköveteli a bíráktól a proaktív fellépést.

> *Erre világított rá 2019 nyarán az Európai Bíróság Magyarország számára is a Torubarov-ügyben.*

A tagállamok igazságszolgáltatási hatalmának összhangban kell állnia a **jogállamiság** követelményeivel.

Ezen Magyarország is fennakadt, amikor nem tudta objektíven igazolni a bírák, az ügyészek és a közjegyzők kötelező nyugdíjkorhatárának 70 évről 62 évre történő csökkentését. Az egyenlő bánásmódról szóló EU-szabályok (2000/78 / EK irányelv) tiltják az életkoron alapuló munkahelyi megkülönböztetést, amely objektív indoklás nélkül kiterjed az egyik szakma nyugdíjának csökkentésére is. A Bizottság január 17-i felszólító levelét követően Magyarország csak egy olyan záradékot javasolt, amely lehetővé teszi egyes esetekben a bíró nyugdíjkorhatárának a 62 év feletti meghosszabbítását, ha a bíró az Országos Igazságszolgáltatási Tanács előtt kéri a szakmai és az orvosi alkalmasságát érintő döntés felülvizsgálatát. Erre egy előre meghatározott éves kvóta keretein belül kerülhetett volna sor a javaslat szerint. Ez a javaslat nem felel meg az uniós jognak, mivel az ilyen meghosszabbítások önkényesek lehetnek. Csak egyedi esetekben alkalmazhatók, és nem foglalkoznak a Bizottság legfőbb aggályaival: az átmeneti időszakoknak kellően hosszúnak kell lenniük a bírák jogos elvárásainak védelme és a jogsértés ellentmondásos hatásának elkerülése érdekében. Az ügyben kötelezettségszegési eljárás keretén belül marasztalták el Magyarországot.

Ha nézeteltérés merül fel az uniós jog tartalmával kapcsolatban, a nemzeti bíróság felhatalmazást kap arra, hogy **előzetes döntéshozatal** iránti kérelmet nyújtson be az uniós jog alkalmazásáról és értelmezéséről.

Ez az eljárás akkor tekinthető hasznosnak, ha egy nemzeti bíróság előtti ügyben új, és az uniós jog egységes alkalmazása szempontjából általános érdekű értelmezési kérdés merül fel. Az áttételt egyszerűen, világosan és pontosan kell megfogalmazni, tekintettel arra, hogy le kell fordítani, hogy más EU-országok is benyújthassák észrevételeiket. (➔EUMSz 267. cikk)

XII/3.2. A tagállamok felelőssége az uniós jog megsértéséért a hazai bíróságok előtt

A Szerződésben nincs olyan cikk, amely az uniós jog megsértése miatti állami kártérítési felelősség fogalmát tartalmazná, és a felelősség feltételeit meghatározná. A joggyakorlatában megteremtették az ilyen típusú felelősség alkalmazásának lehetőségét.

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az állam felelősséggel tartozik köztisztviselői cselekményeiért (A.G.M Cos.MET-ügy, 2007) és a hatóságai által elkövetett jogsértésekért. Ezen felül az uniós jog már évekkel ezelőtt elismerte a tagállam kártérítési kötelezettségét az uniós jog megsértése miatt (Russo-ügy, 1976). Bár az azzal összefüggő valamennyi kérdést a nemzeti bíróságokra bízták. Francovich-ügy volt az, amely végül 1991-ben rendezte a tagállamok felelősségének feltételeit az uniós jog megsértése miatt.

A Bíróság Francovich-ügyben hozott döntése előtt sem a bírósági ítélkezési gyakorlatban nem állapították meg a kártérítési felelősség általános meghatározását, sem a felelősség feltételeit. A magánfelek csak a nemzeti jogi normáknak megfelelően kérhették a nemzeti bíróságokon felmerült károk megtérítését, amelyek nem voltak egységesek. Ezért a jogsértést elszenvedő magánfelek jogainak védelmére vonatkozó lehetőségek nem voltak egyenlően biztosítottak valamennyi magánszemély részére.

„(...) Az EGK-Szerződés létrehozta saját jogrendszerét, amely beépül a tagállamok jogrendszerébe, és amelyet bíróságaik kötelesek alkalmazni. A jogrendszer alanyai nemcsak a tagállamok, hanem állampolgáraik is. Ahogyan az egyéneket terheli, a közösségi jog célja olyan jogok megteremtése is, amelyek jogi örökségük részévé válnak. Ezek a jogok nem csak akkor merülnek fel, ha azokat a Szerződés kifejezetten megadja, hanem azoknak a kötelezettségeknek az alapján is, amelyeket a Szerződés világosan meghatároz mind az egyének, mind a tagállamok és a közösségi intézmények számára. (26/62 Van Gend en Loos-ügy, 1963; 6/64 Costa vs. ENEL-ügy, 1964)

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint azoknak a nemzeti bíróságoknak, amelyek feladata a közösségi jog rendelkezéseinek a joghatóságuk alá tartozó területeken történő alkalmazása, biztosítaniuk kell, hogy e szabályok teljes mértékben érvényesüljenek, és védeniük kell az egyének számára biztosított jogokat. (Simmenthal-ügy, 1978; Factortame-ügy, 1990)

A közösségi szabályok teljes hatékonysága sérülne, és az általuk biztosított jogok védelme gyengülne, ha az egyének nem tudnának jogorvoslatot kérni, ha jogaikat megsérti a közösségi jog megsértése, amelyért egy tagállam felelősségre vonható. (Francovich-ügy, 1991)

Ilyen esetekben pedig a tagállamoknak nem a vonatkozó nemzeti jogszabályokat kell alkalmazniuk, hanem az uniós jog szabályait, amelyet a Factortame II./Brasserie du pêcheur együttes ügyekben fektetett le a Bíróság 1996-ban.

- A megsértett uniós jogi rendelkezés **magánfelek számára keletkeztet jogokat**.
  Ennek megítélésekor az adott ügy ténybeli és jogi alapjait kell figyelembe venni. A felelősségnek ez a feltétele nem korlátozza a magánszemély azon jogát, hogy kártérítést követeljen az államtól.
- A jogsértés **kellő súlyossága**.
  A magánszemélynek kell bizonyítania a jogsértést, amely nyilvánvaló és súlyos. A tagállami hatóságokra bízott mérlegelési jogkör mértéke nem meghatározó tényező a jogsértés kellő súlyosságának megítélése szempontjából. Ezért minden alkalommal értékelni kell, hogy a jogsértés elég súlyos volt-e. Ez a körülmény a kártérítés mértékét korlátozza.
- Közvetlen **okozati összefüggés** a jogsértés és a magánszemély által elszenvedett kár között.
  A közvetlen okozati összefüggést a nemzeti jog jogszabályi rendelkezései szerint, az effektivitás és az egyenértékűség elvének figyelembevételével kell értékelni. A felelősségnek ez a feltétele nem korlátozza a magánszemély kártérítési igényét.

Az Európai Unió Bíróságának **nincs joghatósága** a **nemzeti hatóság** által elfogadott **intézkedés jogszerűségéről dönteni**. Ennek megfelelően a nemzeti bíróságok feladata – adott esetben a Bíróság előzetes döntésének megfelelően – a szóban forgó nemzeti intézkedés jogszerűségéről dönteni. (Borelli ügy, 1992)

Nemcsak az uniós jogot sértő hatósági határozatok által okozott kár keletkeztet felelősséget, hanem az **állam bírósági szerveinek ítéletei is** megsérthetik az uniós jogot, amelyért a tagállam felelős.

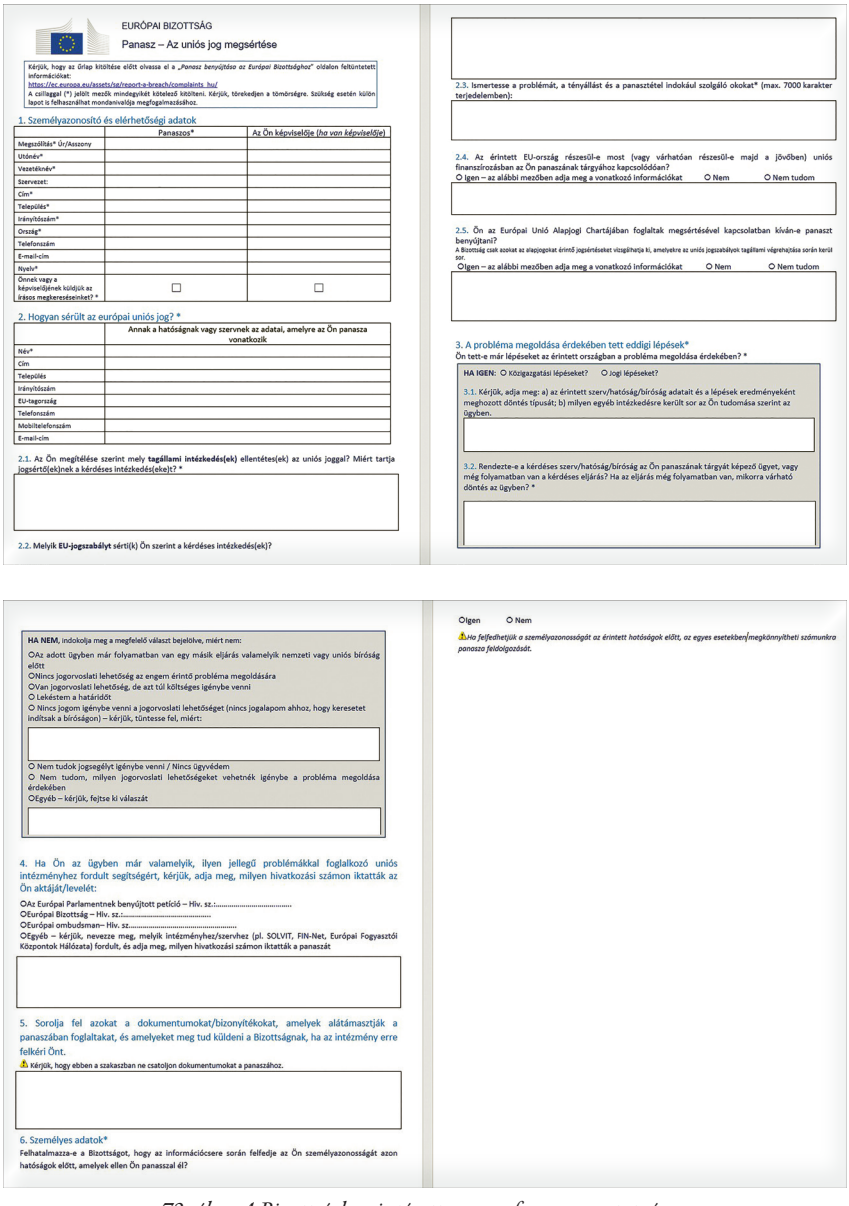
„A tagállamok kötelesek megtéríteni az egyéneknek a közösségi jog megsértése miatt okozott kárt, akkor is, ha a jogsértés egy bíróság utolsó fokon hozott határozatából ered. Az egyes tagállamok jogrendszerének kell kijelölnie azt a bíróságot, amely illetékes az ilyen jóvátétellel kapcsolatos viták elbírálására." (Köbler-ügy, 2003)

XIII/3.3. A tagállam felelőssége az uniós jog megsértéséért az Európai Bíróság előtt: a kötelezettségszegési eljárás

A Bizottság a **Szerződések őreként** köteles figyelemmel kísérni az uniós jog végrehajtását és alkalmazását a tagállamokban. Az alábbiak alapján azonosítja az uniós jog lehetséges megsértését:

- **saját (ex offitio) vizsgálatait,**

☞az **állampolgárok**, a vállalkozások vagy más érdekeltek panaszait követően, vagy
Az alábbi formanyomtatvány kitöltésével bárki jogosult panasszal fordulni a Bizottsághoz, amennyiben úgy véli, hogy egy adott tagállam megsérti az uniós jogot.



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Panasz – Az uniós jog megsértése

Kérjük, hogy az Űrlap kitöltése előtt olvassa el a „*Panasz benyújtása az Európai Bizottsághoz*" oldalon feltüntetett információkat:
https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_hu/
A csillaggal (*) jelölt mezők mindegyikét kötelező kitölteni. Kérjük, törekedjen a tömörségre. Szükség esetén külön lapot is felhasználhat mondanivalója megfogalmazásához.

1. Személyazonosító és elérhetőségi adatok

	Panaszos*	Az Ön képviselője (*ha van képviselője*)
Megszólítás* Úr/Asszony		
Utónév*		
Vezetéknév*		
Szervezet:		
Cím*		
Település*		
Irányítószám*		
Ország*		
Telefonszám		
E-mail-cím		
Nyelv*		
Önnek vagy a képviselőjének küldjük az írásos megkereséseinket? *	☐	☐

2. Hogyan sérült az európai uniós jog? *

	Annak a hatóságnak vagy szervnek az adatai, amelyre az Ön panasza vonatkozik
Név*	
Cím	
Település	
Irányítószám	
EU-tagország	
Telefonszám	
Mobiltelefonszám	
E-mail-cím	

2.1. Az Ön megítélése szerint mely **tagállami intézkedés(ek)** ellentétes(ek) az uniós joggal? Miért tartja jogsértő(ek)nek a kérdéses intézkedés(eke)t? *

2.2. Melyik **EU-jogszabályt** sértő(k) Ön szerint a kérdéses intézkedés(ek)?

2.3. Ismertesse a problémát, a tényállást és a panasztétel indokául szolgáló okokat* (max. 7000 karakter terjedelemben):

2.4. Az érintett EU-ország részesül-e most (vagy várhatóan részesül-e majd a jövőben) uniós finanszírozásban az Ön panaszának tárgyához kapcsolódóan?
O Igen – az alábbi mezőben adja meg a vonatkozó információkat O Nem O Nem tudom

2.5. Ön az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltak megsértésével kapcsolatban kíván-e panaszt benyújtani?
A Bizottság csak azokat az alapjogokat érintő jogsértéseket vizsgálhatja ki, amelyekre az uniós jogszabályok tagállami végrehajtása során kerül sor.
OIgen – az alábbi mezőben adja meg a vonatkozó információkat O Nem O Nem tudom

3. A probléma megoldása érdekében tett eddigi lépések*
Ön tett-e már lépéseket az érintett országban a probléma megoldása érdekében? *

HA IGEN: O Közigazgatási lépéseket? O Jogi lépéseket?

3.1. Kérjük, adja meg: a) az érintett szerv/hatóság/bíróság adatait és a lépések eredményeként meghozott döntés típusát; b) milyen egyéb intézkedésre került sor az Ön tudomása szerint az ügyben.

3.2. Rendezte-e a kérdéses szerv/hatóság/bíróság az Ön panaszának tárgyát képező ügyet, vagy még folyamatban van a kérdéses eljárás? Ha az eljárás még folyamatban van, mikorra várható döntés az ügyben? *

HA NEM, indokolja meg a megfelelő választ bejelölve, miért nem:
OAz adott ügyben már folyamatban van egy másik eljárás valamelyik nemzeti vagy uniós bíróság előtt
ONincs jogorvoslati lehetőség az engem érintő probléma megoldására
OVan jogorvoslati lehetőség, de azt túl költséges igénybe venni
O Lekéstem a határidőt
O Nincs jogom igénybe venni a jogorvoslati lehetőséget (nincs jogalapom ahhoz, hogy keresetet indítsak a bíróságon) – kérjük, tüntesse fel, miért:
O Nem tudok jogsegélyt igénybe venni / Nincs ügyvédem
O Nem tudom, milyen jogorvoslati lehetőségeket vehetnék igénybe a probléma megoldása érdekében
OEgyéb – kérjük, fejtse ki válaszát

4. Ha Ön az ügyben már valamelyik, ilyen jellegű problémákkal foglalkozó uniós intézményhez fordult segítségért, kérjük, adja meg, milyen hivatkozási számon iktatták az Ön aktáját/levelét:
OAz Európai Parlamentnek benyújtott petíció – Hiv. sz.:.....
OEurópai Bizottság – Hiv. sz.:.....
OEurópai ombudsman– Hiv. sz.:.....
OEgyéb – kérjük, nevezze meg, melyik intézményhez/szervhez (pl. SOLVIT, FIN-Net, Európai Fogyasztói Központok Hálózata) fordult, és adja meg, milyen hivatkozási számon iktatták a panaszát

5. Sorolja fel azokat a dokumentumokat/bizonyítékokat, amelyek alátámasztják a panaszában foglaltakat, és amelyeket meg tud küldeni a Bizottságnak, ha az intézmény erre felkéri Önt.
Kérjük, hogy ebben a szakaszban ne csatoljon dokumentumokat a panaszához.

6. Személyes adatok*
Felhatalmazza-e a Bizottságot, hogy az információcsere során felfedje az Ön személyazonosságát azon hatóságok előtt, amelyek ellen Ön panaszzal él?

OIgen O Nem
Ha felfedhetjük a személyazonosságát az érintett hatóságok előtt, az egyes esetekben megkönnyítheti számunkra panasza feldolgozását.

73. ábra A Bizottsághoz intézett panasz formanyomtatványa
Forrás: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_hu#panasz-benyjtsa-az-interneten (2021.03.01.)

- másik tagállam indítványa alapján.

Nagyon ritka, hogy egy tagállam kezdeményez kötelezettségszegési eljárást egy másikkal szemben. Azonban 2009-ben Magyarország Szlovákia ellen indított ilyen eljárást. 2009. augusztus 21-én Sólyom László, Magyarország akkori köztársasági elnöke a komáromi Erzsébet hídon igyekezett átmenni Szlovákia területére, de a szlovák hatóságok megtagadták tőle az országba való belépést. Sólyom László egy helyi magyar közösségi egyesület meghívására érkezett volna megünnepelni a Szent István Fesztivált Komáromban (Szlovákia). Szlovákia tiltakozott a magyar államfő látogatása ellen. Később azzal érvelt, hogy a magyar elnök látogatása egy történelmileg érzékeny dátumra esett. Negyvenegy évvel korábban, 1968. augusztus 21-én a Varsói Szerződés csapatai – köztük magyar csapatok – betörtek Csehszlovákiába. Érthető módon az 1968. augusztus 21-i emlékek továbbra is fájdalmasak Szlovákia számára, mivel Magyarország – alig tíz évvel 1956 után – segített a Csehszlovákia kialakulóban lévő demokratizálásának elnyomásában.

Magyarország az Európai Bírósághoz fordult, mivel véleménye szerint Szlovákia megsértette a személyek szabad mozgásáról szóló uniós jogot. Szlovákia kijelentette, hogy a látogatás előtt néhány nappal a szlovák állam diplomáciai úton jelezte a látogatás ellenzését, mondván, Sólyom László érkezése közbiztonsági kockázatot jelenthet.

A Bíróság 2012. október 16-án hozta meg ítéletét a Sólyom-ügyben (C-364/10 Magyarország kontra Szlovákia). Az ügyben Magyarország és Szlovákia voltak a felperesi és az alperesi pozícióban. Az Európai Bizottság beavatkozó félként Szlovákia oldalán jelent meg. Az ügyben az alábbi kérdések kerültek mérlegre.

74. ábra A C-364/10- ügy érvei -ellenérvei

A Bíróság úgy döntött, hogy bár Szlovákia rossz eszközt választott ugyan – vagyis az elutasításnak olyan hatósági határozat formájában kellett volna megtörténnie, amelyben a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségekre hivatkoznak –, de joga volt megtagadni Sólyom Lászlóhoz belépést, mert köztársasági elnökként nem utazhat abszolút magánútra, politikusként pedig nem hivatkozhat a személyek szabad mozgásának jogára. A magyar kormány álláspontja az volt, hogy a szlovák kormány megtagadta Sólyomtól az egyének szabad mozgását az Európai Unión belül.

A Bíróság rávilágított, hogy az uniós jog magánszemélyek számára biztosít jogokat, és az államfő látogatása a nemzetközi közjog által szabályozott diplomáciai jogi szabályok hatálya alá tartozik. A Bíróság megállapította ezzel kapcsolatban azt is, hogy a diplomáciai kapcsolatok joga nem tartozik az EU hatáskörébe, ezért a tagállamok államfőinek mozgása és belépésük más tagállamok területére nem tartozik az uniós jog hatálya alá.

A kötelezettségszegési eljárás folyamata az alábbi szakaszokra tagolódik.

Megelőző szakasz	Problémák észlelése	Ha a Bizottság az uniós jog esetleges megsértését észleli, vagy panaszt kap ilyen esetről, megpróbálja strukturált párbeszéd keretében (az ún. **EU Pilot rendszer**en keresztül) gyorsan rendezni a problémát az érintett tagállammal. A tagállam további tényszerű vagy jogi tájékoztatást adhat az esetről, amelyben felmerült az uniós jog megsértésének gyanúja – a cél az, hogy **mihamarabb megoldás szülessen** a problémára az uniós joggal összhangban, mégpedig **anélkül, hogy hivatalos kötelezettségszegési eljárás indulna**.	
Hivatalos eljárás	Bizottsági szakasz	1. felszólító levél	☞ Ha a tagállam nem ért egyet a Bizottsággal, vagy nem léptet életbe megoldást az uniós jogot vélhetően sértő helyzet rendezésére, a Bizottság hivatalos kötelezettségszegési eljárást indíthat. ☞ Az eljárás több, a Szerződésekben előírt szakaszból áll, melyek mindegyikét hivatalos határozat rögzíti. ☞ A Bizottság felkéri a tagállami kormányt, hogy **2 hónapon belül** tegye meg a meg nem feleléssel kapcsolatos észrevételeit
		2. indokolással ellátott vélemény	☞ Ha **nincs válasz, vagy a válasz nem megfelelő**, a Bizottság kifejti, miért gondolja úgy, hogy a tagállam megsérti az uniós jogot. ☞ A tagállam kormányának **2 hónapon belül rendeznie** kell a helyzetet, hogy nemzeti joga megfeleljen az uniós jognak.
		3. a Bizottság úgy dönt, hogy az Európai Unió Bírósága elé terjeszti az ügyet	☞ Ha **nincs válasz, vagy a válasz nem megfelelő**, a Bizottság peres eljárás indítására kéri a Bíróságot. Az utóbbi néhány évben az esetek több mint 85%-a megoldódott anélkül, hogy szükség lett volna peres eljárásra. ☞ Ha a tagállamok valamelyike egy adott irányelv kapcsán **elmulasztja értesíteni a Bizottságot a végrehajtási intézkedésekről**, a Bizottság ebben a szakaszban kérheti, hogy a Bíróság kötelezze a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő **bírság** fizetésére.
	Bírósági szakasz	4. a Bíróság ítéletet hoz	A Bíróság átlagosan 2 év után döntést hoz arról, hogy az adott tagállam megsértette-e az uniós jogot. A tagállam **kormánya köteles** jogszabályait és gyakorlatát az ítéletben foglaltak szerint kiigazítani, és a kezdeti vitát a lehető leghamarabb rendezni.
	Utánkövetési szakasz	5. az ügy ismét az Európai Unió Bírósága elé kerül	☞ Ha a tagállam **továbbra sem rendezi** a problémát, a Bizottság ismét felszólító levelet küld. ☞ Ha **nincs válasz, vagy** a válasz **nem megfelelő**, a Bizottság az üggyel ismét a Bírósághoz fordulhat, és átalányösszeg vagy kényszerítő **bírság** kiszabását javasolhatja.

75. ábra A kötelezettségszegési eljárás fázisai

A tagállami kötelezettségszegés megállapítására irányuló kereset elbírálására a Bíróság az illetékes.

Az EU végső soron bírság-kiszabással kényszerítheti a tagállamot arra, hogy tegyen eleget. Ugyanis a Bizottság – amikor egy uniós ország ügyét másodízben a Bíróság elé utalja – pénzbüntetés kiszabását javasolja. Ez a pénzbüntetés lehet **átalányösszeg és/vagy napi kényszerítő bírság**.

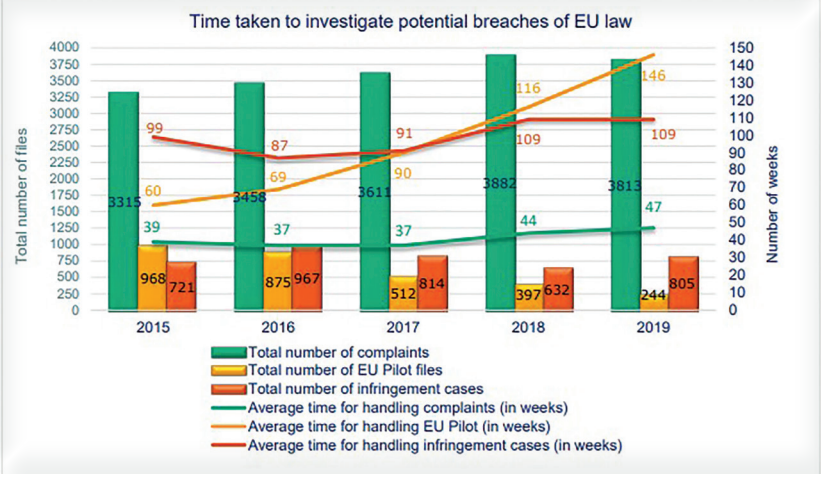
A pénzbüntetés kiszámítása a következők figyelembevételével történik:

- **a megszegett szabályok fontossága**, a jogsértésnek az egyéni érdekekre és a közérdekre gyakorolt hatása;
- az uniós jogot **sértő állapot időtartama**;
- az **ország fizetési képessége**. Ebben a tekintetben fontos, hogy a pénzbírság **elrettentő** hatású legyen.

Ítéletében a Bíróság megállapíthat más, a Bizottság által javasolttól eltérő összegű pénzbírságot.

A Bizottság éves jelentést készít a tapasztalatokról. A 2019-es évre vonatkozó statisztika[12] alapján az alábbi képet kaphatunk a tagállamok által elkövetett kötelezettségszegésekkel kapcsolatban (angol nyelven). Valamennyi ábra forrása a 2019-es statisztikát összegző dokumentum (2019 Annual Report).

Az alábbiakban leolvasható az ábráról, hogy mennyi időt (hetekben számolva) vesz igénybe egy potenciális jogsértés kivizsgálása a megelőző eljárási szakaszban: a piros számok mutatják azt, hogy az ügyek milyen százaléka lesz végül kötelezettségszegési eljárás tárgya abból, ami panaszként felmerül (zöld), majd vizsgálat tárgyává válik (sárga).

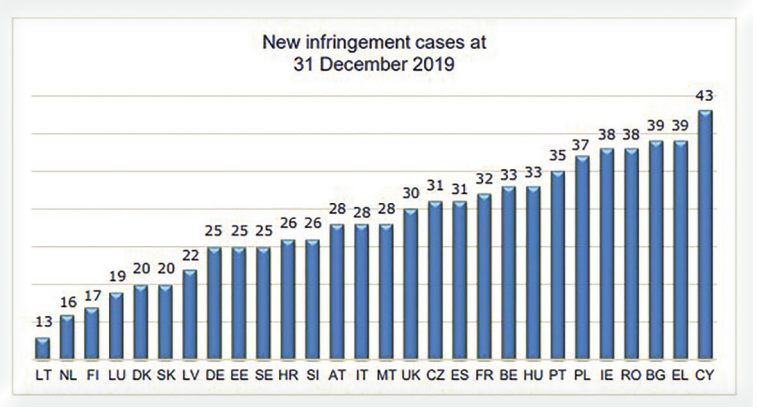


76. ábra A megelőző szakasz statisztikái 2019-ben
Forrás: 2019 Annual Report p. 14.

[12] Az éves statisztika mindig a következő év második felétől érhető el.

Az alábbi ábra a 2019-es adatok szerint azt mutatja, hogy

- ☞az adott évben hány eljárást indítanak és fejeznek be, illetve, hogy összesen hány ügy zajlott, hiszen az ügyek egy része nem abban az évben fejeződik be, amelyik évben az eljárás kezdődött;



77. ábra A kötelezettségszegési esetek száma tagállamokként 2019. december 31. napján
Forrás: 2019 Annual Report p. 19.

- ☞milyen jogterületeket érint a jogsértés leginkább, továbbá, hogy
- ☞melyek azok a tagállamok, amelyek esetében a legnagyobb arányban érkezett panasz a Bizottsághoz.

The Commission registered 3525 new complaints in 2019.

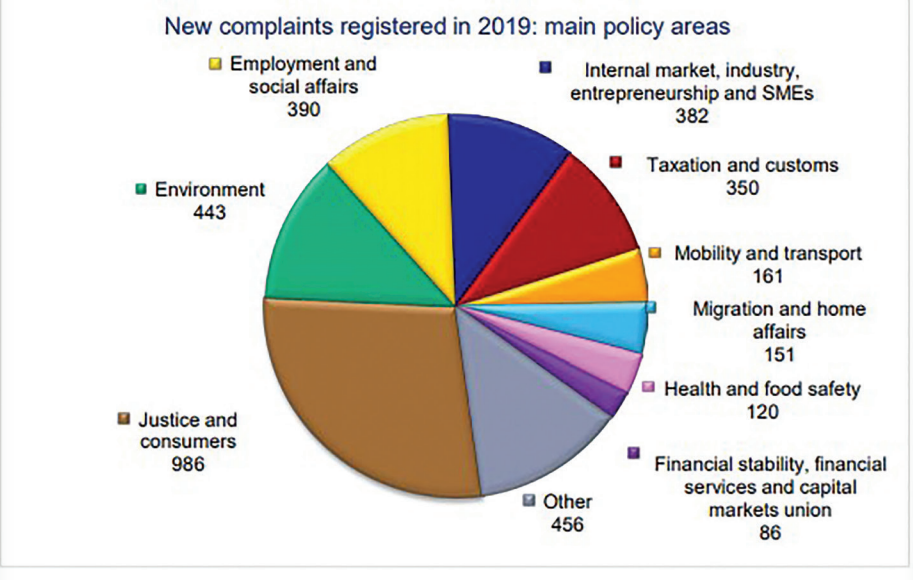
Public complaints open at year-end

3594	>	Complaints open at end-2018
3525	>	New complaints registered in 2019
3813	>	Complaints handled in 2019
= 3306	>	Complaints open at end-2019

The three Member States against which the Commission received the most complaints were Spain, Italy and Germany.

- **Spain:** 542 complaints, especially in connection with: justice and consumers (243 complaints); the environment (70 complaints); and employment (64 complaints);
- **Italy:** 375 complaints, mainly related to: industry, entrepreneurship and SMEs (90 complaints); employment (61 complaints); and taxation and customs (53 complaints); and
- **Germany:** 319 complaints, most of them related to: the environment (106 complaints); justice and consumers (63 complaints); and industry, entrepreneurship and SMEs (40 complaints).

The following chart shows the main policy areas for which new complaints were registered in 2019. Together they account for 88% of all complaints received in 2019.



The Commission handled 3813 complaints in 2019. Once it has assessed complaints, the Commission may launch an investigation using the EU Pilot mechanism or through formal infringement procedures to clarify whether EU rules have been breached. Not all complaints in 2019 led to such investigations, because either no EU laws were breached (2712 complaints) or the

78. ábra A kötelezettségszegéssel érintett jogterületek 2019-es adatok szerint
Forrás: 2019 Annual Report p. 15.

Alapfogalmak gyűjteménye

a közigazgatás bírósági kontrollja	a közigazgatás működésének és döntéseinek az igazságszolgáltatás hatalmi ága általi, jogi szempontú felülvizsgálata és jogorvoslat keretében történő beavatkozása
a közigazgatás jogalkalmazói kontrollja	azokat az eljárásokat öleli fel, amelyek a közigazgatás működésének szabályosságával (törvényesség, alkotmányosság, gazdaságosság, célszerűség, hatékonyság, biztonságosság) kapcsolatos vizsgálatokra, értékelésekre és döntésekre terjednek ki
a közigazgatás kontrollja	a közigazgatási szerv tevékenységének egy másik szerv által végzett vizsgálatát értjük, mely ellenőrzés során elemzi, értékeli és feltárja, a szerv által okozott jogszabálysértéseket
a közigazgatás közigazgatási kontrollja	a közigazgatás működésének és döntéseinek más közigazgatási szerv általi jogi szempontú vizsgálata, amely irányulhat mediációra, jogsértések kivizsgálására és esetenként jogorvoslat keretében történő beavatkozásra irányul
a közigazgatás politikai kontrollja	azok az eljárások, amelyek során vagy eredményeként a kormányzás szereplői meghozzák a közigazgatás működésének fő irányaival, intézményrendszerével és módszereivel kapcsolatos döntéseket
alapértékek	az EUMSz 2. cikkében felsorolt alapvető elvárások, amelyeket az EU tiszteletben tart és amelyek tiszteletét a tagállamoktól is megköveteli: az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogai, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, a nők és a férfiak közötti egyenlőség
általános elv/alapelv	olyan alapvető szabályok, amelyek tartalma nagyon általános és elvont, és gyakran hiánypótló szerepük van, azaz jogalkalmazást segítenek jogértelmezési funkciójuk révén, amikor a szerződések nem nyújtanak elég támpontot a konkrét döntés érdekében
átláthatóság	világos és kiszámítható kapcsolat a tevékenység, a tevékenységet végző és a tevékenység eredménye között, amely lehetővé teszi az elszámoltathatóságot
delegált aktus	a Bizottság által az EUMSZ 290. cikke alapján kiadott jogalkotási aktus alapján elfogadott nem jogalkotási aktusok

egyenértékűség elve	kritérium megköveteli, hogy az uniós normák által előírt, az egyének jogainak védelmét biztosító cselekményekre vonatkozó eljárások ne lehessenek kevésbé kedvezőek, mint a hazai eljárási rendszer hasonló cselekményei
eljárási autonómia elve	adott területre vonatkozó uniós szabályozás hiányában a jogalanyok számára biztosított közösségi jogok védelmének biztosítására irányuló bírósági felülvizsgálatra vonatkozó eljárási szabályok meghozatala az eljárási autonómia elve alapján az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartozik. Ennek alapján a tagállam belső jogrendjének feladata kijelölni a hatáskörrel rendelkező bíróságot, és meghatározni a bírósághoz való fordulás azon eljárási szabályait, amelyek célja, hogy biztosítsák a jogalanyok uniós jogból eredő jogainak védelmét, mindazonáltal minden egyes esetben a tagállamok felelőssége e jogok hatékony védelmének biztosítása
elsődleges jogforrás	az uniós jog azon forrásai, amelyek közvetlenül a tagállamoktól származnak a nemzetközi közjog szabályai szerint (Szerződésekből), vagy az értelmezés segítésével dominálnak a teljes jogrendszer felett (alapvető jogok, általános elvek, ítélkezési gyakorlat)
EU közigazgatási joga (az)	szűk értelmében: az EU intézményi szintjén a szervezeti és eljárási tevékenységet szabályozó összes szabály és elv; tág értelmében: a tagállamok és az EU által alkotott többszintű közigazgatási struktúra közigazgatási joga
eurokrata	az EU-intézményekben és szerveiben foglalkoztatottakra használatos nem hivatalos kifejezés
európai közigazgatás	az államok feletti közvetlen közigazgatási szintet kiegészítő közvetett szint és az együttműködési hálózatokkal átszőtt konstrukció együttese
európai közigazgatási együttműködési hálózat	a kölcsönös segítségnyújtás olyan verziója, amelynek alapja az EU-jog, és a hatóságok horizontális és vertikális, uniós jogon alapuló hálózata, és amennyiben rendelkezésre áll olyan jogi normatív háttér, amely az információ-megosztást automatikussá teszi
európai közigazgatási hálózat	szisztematikus horizontális vagy vertikális együttműködés az illetékes szervek és hatóságok között egy bizonyos EU-politika területén

európai közigazgatási tér(ség)	az a hely, ahol az államok a közigazgatásuk tekintetében közös normákban osztoznak, amelyeknek elvi szintű szabályai közös alkotmányos hagyományokon alapulnak, és amelyeket a gyakorlatban meghatározott eljárási rend és elszámoltathatósági mechanizmusok révén érvényesítenek
európai közszolgálat	tág értelemben valamennyi uniós intézménynél és szervnél, testületnél dolgozót jelenti, hiszen valamennyien – közvetve vagy közvetetten – közcélért tevékenykednek, személyi állomány összességeként. Szűk értelemben a közigazgatási feladatot ellátó személyzetre utal, ezesetben pedig csak a kifejezetten közigazgatási feladatot ellátó Bizottság, az ügynökségek, továbbá azon szervek személyi állománya tartozik ide, akik igazgatási feladatot látnak el
fehér könyv	Az Európai Bizottság fehér könyvei olyan dokumentumok, amelyek javaslatokat tartalmaznak az Európai Unió fellépésére egy adott területen azzal a céllal, hogy vitát indítsanak a nyilvánossággal, az érdekelt felekkel, az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal a politikai konszenzus elérése érdekében. Ha ez megtörtént, indulhat a konkrét normatív szabályok kidolgozása, amely majd az adott politikára vonatkozó szabályok szerint ölt testet (rendelet, irányelv stb.) az irányadó döntéshozatali eljárások keretében
hatékonyság elve	az EU anyagi jogi normája által meghatározott cél elérésére való képességként kell érteni
hatósági eljárás	egyedi ügyekben közhatalmi döntés meghozatalát célzó eljárási cselekmények sorrendje, amelynek eredménye az eljárás alanyának jogában, kötelezettségében beállt változás
jogalkotási aktus	az EU azon jogi aktusai, amelyeket rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében fogadtak el rendelet, határozat vagy irányelv formájában
komitológia	az EU jog közvetlen végrehajtására vonatkozó végrehajtási aktusok kidolgozásához csatolt végrehajtási jogalkotási eljárás azon szakasza, amelynek során kisebb bizottsági munkába a tagállami szereplők is bevonásra kerülnek
következetes értelmezés elve (a megfelelő vagy hű értelmezés) elve	az uniós jogot az általa elérni kívánt célnak megfelelően, és az uniós anyagi jog érvényesülése érdekében kell értelmezni

közigazgatás	államszervezetben törvényi keretek között, a jog által részletesen szabályozottan, a társadalom egészét átfogó közhatalom birtokában végzett komplex igazgatási tevékenység (jogalkotó, jogalkalmazó, döntés-előkészítő, döntéshozó, végrehajtó, ellenőrző, szervező) rendeltetése/funkciója a közcélok, a közérdek érvényesítése érdekében az állami döntések előkészítése és a végrehajtás megszervezése elkülönült szervezetrendszeren keresztül sajátos jogállású tisztviselőkkel végez
közigazgatási együttműködés	az EU és a tagállamok közigazgatási rendszereinek (konkrét szerveinek, hatóságainak) együttműködése horizontálisan és vertikálisan vagy ad hoc, vagy szisztematizált jelleggel
közigazgatási jog	a közigazgatás valamennyi szegmensére (anyagi jog, szervezet, eljárás, személyzet) irányadó jogi normák összessége
közigazgatási jogsegély/kölcsönös segítségnyújtás	kölcsönös segítségnyújtás, a hatóságok közötti támogatás alapvető formája
közvetlen hatály	jogalkalmazási alapelv, amely lehetővé teszi az egyének számára, hogy egy nemzeti vagy európai bíróság előtt hivatkozhassanak egy uniós jogi normára amennyiben az világos tartalmú és feltétel nélkül alkalmazandó rendelkezést takar
lojális együttműködés	A tagállamok és az uniós intézmények közötti legfontosabb szervezeti elv, amely előírja, hogy a tagállamok és az EU intézményei kölcsönös tiszteletben segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában, és ennek kapcsán a tagállamok minden szükséges intézkedést megtesznek a Szerződésekből vagy az EU intézményeinek jogi aktusaiból eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében; és még tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió céljainak elérését, az EU pedig tiszteletben tartja a tagállamok önállóságát
másodlagos jogforrás	a szerződések által létrehozott intézmények által elfogadott jogi aktusok
nem jogalkotási aktus	az EU azon jogi aktusai, amelyeket nem jogalkotási eljárásban, hanem a döntéshozatal egyedi szabályai szerint fogadtak el; a normahierarchiában emiatt a jogalkotási aktusok alatt helyezkednek el

nemzetközi szervezet	nemzetközi szervezetek az államközi együttműködés azon formái, amelyek nemzetközi szerződés révén jönnek létre – legalább két vagy három állam között –, állandó struktúrával, azaz legalább egy, de általában több állandó szervvel rendelkeznek, és az alapító okiratukból következően nemzetközi jogalanyisággal vannak felruházva
NGO	nem kormányközi nemzetközi szervezetek
nukleáris klauzula	az EUSz 7. cikke szerinti rendelkezés, amely az EU alapértékeit veszélyeztető vagy sértő tagállammal szembeni fellépési lehetőséget biztosít.
összetett eljárás	feltételezik a nemzeti és a szupranacionális hatóságok feladat-és hatáskörének megosztását egy konkrét ügyben zajló eljárás egyes eljárási cselekményei kapcsán (bizonyítási eszköz, adat szolgáltatása)
összetett hatósági eljárás	legalább egy nem nemzeti szereplőt vonnak be a hatósági eljárásba, míg az eljáró hatóság az uniós jogot alkalmazza a feladat-és hatáskörébe tartozó határozata kiadására (tág értelemben vett összetett hatósági eljárás)
összetett közigazgatási eljárás	legalább egy nem nemzeti szereplőt vonnak be a közigazgatási eljárásba
ReNEUAL	Research Network on EU Administrative Law; az EU közigazgatási jogának kutatási hálózata
rule of law	joguralom; a hatalom önkéntes gyakorlásának megakadályozását szolgáló normák érvényesülése, sokszor azonosítják a jogállammal
soft law	a puha jog megjelölést azokra a normákra használjuk, amelyek nem kikényszeríthetőek jogilag, nem rónak de iure jogi kötelezettséget a címzettre
sui generis nemzetközi szervezet	olyan nemzetközi szervezet, amely annyira különleges, hogy nem hasonlít más nemzetközi szervezetekhez, emiatt a rá vonatkozó szabályok is egyediek
Szerződések	a hatályos, nemzetközi alapmegállapodások, amelyek az EU alapjait képezik: az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ), de az EU Alapjogi Chartája és az Euratom-Szerződés is ebbe a csoportba tartozik
szupranacionális nemzetközi szervezet	egy nemzetközi szervezet akkor nemzetek feletti, ha rendelkezik azzal a képességgel, hogy tagállamait azok akarata ellenére is meghatározott cselekvésre kötelezheti

szupremácia/elsőbbség	az uniós jog közvetlen hatályú rendelkezései elsőbbséget élveznek a hazai joggal szemben
tisztviselő	az EU tisztviselője; bármely olyan személy, akit a személyzeti szabályzat rendelkezéseinek megfelelően valamely intézményének (és az ügynökségének, az Európai Külügyi Szolgálat, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság; a Régiók Bizottsága; az Európai Ombudsman, az Európai Adatvédelmi Biztos hivatalának) állományában létrehozott beosztásba az adott intézmény kinevezésre jogosult hatósága által kibocsátott kinevezési okirattal kineveztek
ügynökség	elsősorban másodlagos jogforrások által létrehozott szakosított testületek, amelyek közhatalmat gyakorolnak, elkülönülnek az EU intézményeitől és jogi személyiséggel rendelkeznek
végrehajtási aktus	az EUMSZ 291. cikke alapján a Bizottság (vagy kivételesen a Tanács) által elfogadott nem jogalkotási aktusok
végrehajtási hálózat	az összetett hatósági eljárások azon fajtája, ahol az ügynek nemzetközi elemei vannak, és az illetékes hatóságoknak kapcsolatba kell lépniük egymással, információt kell megosztaniuk, dokumentumot vagy egyéb bizonyítékokat kell kezelniük azért, mert egy másik tagállam hatóságának szüksége van rá az előtte fekvő ügy eldöntéséhez

Hasznos webhelyek

- Az Európai Unió Kiadóhivatala: https://op.europa.eu/hu/web/general-publications/publications
- EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=hu
- Európai uniós tevékenység: https://www.parlament.hu/web/guest/europai-unios-tevekenyseg
- Európai polgári kezdeményezések: https://europa.eu/citizens-initiative/home_hu
- European Personnel Selection Office (EPSO) https://epso.europa.eu/home_hu
- Glosszárium: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary.html?locale=hu
- Internetes Jogtudományi Enciklopédia (IJOTEN) https://ijoten.hu/
- Joganyagokkal kapcsolatos statisztikai adatok: https://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html
- Tagállami átültetések: https://eur-lex.europa.eu/collection/n-law/mne.html
- Történeti ítélkezési gyakorlat: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_12768/liste-des-57-arrets-de-1954-a-2000
- Uniós jogi összefoglalók: https://eur-lex.europa.eu/browse/summaries.html
- Uniós közvéleménykutatások eredményei: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/hu/be-heard/eurobarometer

Felhasznált irodalom

Könyvek, monográfiák, tanulmánykötetek

Almăşan, Adriana – Whelan, Peter (szerk.): *The Consistent Application of EU Competition Law Substantive and Procedural Challenges*. Springer, Cham, 2017.

Andersen, Stine: *The Enforcement of EU Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012.

Arnull, Anthony – Chalmers, Damian: T*he Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford University Press, Oxford, 2015.

Barnard, Catherine: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. Oxford University Press, Oxford, 2016.

Bauer, Michael W. – Trondal, Jarle (szerk.): *The Palgrave Handbook of the European Administrative System*. Palgrave Macmillan, Houndmills, 2015.

Bergström, Carl Fredrik – Ritleng, Dominique (szerk.): *Rulemaking by the European Commission. The New System for Delegation of Powers*. Oxford University Press, Oxford, 2016.

Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban – a Brexit után*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2020.

Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2014.

Bogdandy, Armin von – Bogdanowicz, Piotr – Canor, Iris – Grabenwarter, Christoph – Taborowski, Maciej – Schmidt, Matthias (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States. Taking Stock of Europe's Actions*. Springer, Heidelberg, 2021.

Boros Anita – Darák Péter (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. NKE, Budapest, 2018.

Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2019.

Busuioc, E. Madalina: *European Agencies*. Oxford University Press, Oxford, 2013.

Cassese, Sabino: *Global Administrative Law. Cases and Materials*. University of Rome «La Sapienza», Public Law Institute, 2006. https://images.irpa.eu/wp-content/uploads/2019/03/2GalCasebook.pdf (2021.03.01.)

Cananea, Giacinto Della: *Due Process of Law Beyond the State. Requirements of Administrative Procedure*. Oxford University Press, Oxford, 2016.

Chamon, Merijn: *EU Agencies: Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*. Oxford University Press, Oxford, 2016.

Chiti, Edoardo: *Global Administrative Law and EU Administrative Law*. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg, 2011.

Craig, Paul – de Búrca, Gráinne: *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011.

Craig, Paul – Hofmann, Herwig C. H. – Schneider, Jens-Peter – Ziller, Jacques: *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

Craig, Paul: *EU Administrative Law*. Oxford University Press, Oxford, 2006.

Cremona, Marise: *Compliance and the Enforcement of EU Law*. Oxford University Press, Oxford, 2012.

Curtin, Deirdre: E*xecutive Power of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2009.

Csatlós Erzsébet: *A konzuli védelem európai közigazgatása: Az együttműködések szervezeti és eljárásjoga az uniós polgár konzuli védelemhez való jogának tükrében*. Iurisperitus, Szeged, 2019.

Csatlós Erzsébet: *Az európai uniós koordináció Magyarországon és a magyar nemzeti érdek az Európai Unióban*. Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2017.

Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.

Dezső Márta – Vincze Attila: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2014.

Dragos, Dacian C. – Neamtu, Bogdana: *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2014.

Egeberg, Morten (szerk.): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2006.

Engel, Annegret: *The Choice of Legal Basis for Acts of the European Union. Competence Overlaps, Institutional Preferences, and Legal Basis Litigation*. Springer, Cham, 2018.

Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.

Ferlie, Ewan – Lynn Jr., Laurence E. – Pollitt, Christopher (szerk.): *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, Oxford, 2007.

Galetta, Diana-Urania: *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2010.

Georgakakis, Didier: *European Civil Service in (Times of) Crisis: A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Pázmány Press, Budapest 2015.

Geuijen, Karin – Hart, Paul 't – Princen, Sebastiaan – Yesilkagit, Kutsal: *The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policy-making*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008.

Geuijen, Karin – Hart, Paul: *Sebastiaan Princen, Kutsal Yesilkagit: The New Eurocrats: National Civil Servants in EU Policymaking*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008.

Gombos Katalin – Simon Károly László (szerk.): *Hatóságok közötti határon átnyúló együttműködés polgári ügyekben*. Dialóg Campus, Budapest, 2020.

Gombos Katalin (szerk): *A versenyjog legújabb fejleményei. Európai uniós kitekintéssel*. Dialóg Campus, Budapest, 2017.

Harlow, Carol – Leino, Paivi – Cananea, Giacinto della: *Research Handbook on EU Administrative Law*. Edward Elgar, Cheltenham, 2017.

Hoek, M. Peter van der: *Public Administration and Public Policy. A Comprehensive Publication Program*. Taylor & Francis, Boca Raton 2005.

Hofman, Herwig C.H. – Ziller, Jacques: *Accountability in the EU. The role of the European Ombudsman*. Edward Elgar, Cheltenham, 2017.

Hofmann, Herwig C. H. – Rowe, Gerard C. – Turk, Alexander H.: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2011.

Hofmann, Herwig C. H. – Türk, Alexander H. (szerk.): *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration*. Cheltenham, Edward Elgar, 2009.

Jakab, András – Kochenov, Dimitry: *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States' Compliance*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

Jordan, Andrew – Schout, Adriaan: *The Coordination of the European Union: Exploring the Capacities of Networked Governance*. Oxford University Press, Oxford, 2017.

Kellerbauer, Manuel – Klamert, Marcus – Tomkin, Jonathan (szerk.): *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights – A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2019.

Kenner, Jeff: *EU Employment Law from Rome to Amsterdam and Beyond*. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2003.

Kenner, Jeff: *EU Employment Law. From Rome to Amsterdam and Beyond*. Hart, Oxford and Portland, Oregon, 2003.

Klabbers, Jan: *An Introduction to International Institutional Law*. CUP, Cambridge, 2002.

Klamert, Marcus: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press, Oxford, 2014.

Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert: *A közigazgatás szervezete és szervezeti joga*. Dialóg Campus, Budapest, 2017.

Lenaerts, Koen – Maselis, Ignace – Gutman, Kathleen: *EU Procedural Law*. Oxford University Press, Oxford, 2014.

León, Sergio Alonso De: *Composite Administrative Procedures in the European Union*. Iustel, Madrid, 2017.

Magyari Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

Matei, Lucica – Vašiček, Davor – Kaštelan-Mrak, Marija: *European Administrative Space. Balkan Realities*. The Economica Publishing House, Bucharest, 2011.

Mendes, Joana: *Participation in EU Rule-Making. A Rights-Based Approach*. Oxford University Press, Oxford, 2011.

Pánovics Attila: *Az Aarhusi Egyezmény és az Európai Unió*. Studio Europaea 2015- Jurisprudentia et Practica 4. Publikon, Pécs, 2015.

Patyi András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

Pech, Laurent – Wennerström, Erik – Leigh, Vanessa – Markowska, Agnieszka – Keyser, Linda De – Gómez Rojo, Ana – Spanikova, Hana: *An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*. European Parliamentary Research Service. Brussels, 2016.

Petrik Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. HVG-ORAC, Budapest, 2017.

Potvin-Solis, Laurence: *Politique de l'Union européenne et dorits fondementaux*. Bruylant, Paris, 2017.

Ritleng, Dominique (szerk): *Independence and Legitimacy in the Institutional System of the European Union*. Oxford University Press, Oxford, 2016.

Rodríguez, Jaime – Muñoz, Arana (szerk): *Recognition of Foreign Administrative Acts*. Springer Cham, 2016.

Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula: *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Complex Kiadó, Budapest, 2011.

Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt? Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2019.

Szegedi László: *Egyéni és kollektív uniós jogvédelem a közigazgatási perben – A szubjektív jogsérelemhez kötött közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulása*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK. www.ajk.elte.hu/file/DI_T_zisek_Szegedi_L_szl__EDIT.pdf (2021.03.01.)

Szente Zoltán – Lachmayer, Konrad (szerk.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European Comparison*. Routledge, London and New York, 2017.

Takis, Athanassios: *Agencies in the institutional landscape of the European Union*. Post-doctoral thesis, Aristotle University of Thessaloniki, 2015. https://www.academia.edu/16986699/Agencies_in_the_institutional_landscape_of_the_European_Union (2021.03.01.)

Tauschinsky, Eljalijj – Weiss, Wolfgang: *The Legislative Choice between Delegated and Implementing Acts in EU Law*. Edward Elgar, Cheltenham, 2018.

Váczi Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2013.

Varga Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei. A kontrollmechanizmusok elmélete*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

Varju, Marton (szerk.): *Between Compliance and Particularism Member State Interests and European Union Law*. Springer, Cham, 2019.

Vincze Attila – Chronowski Nóra: *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2018.

Wakefield, Jill: *The Right to Good Administration*. Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007.

Tanulmányok

Balázs István: *A magyar közigazgatás az „Európai Közigazgatási Térségben."* Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 7 (1) 2019. pp. 68–85

Balázs István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről*. In: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei – Tanulmányok (31). Pázmány Press, Budapest, pp. 13–29.

Balázs István: *Európai integráció – magyar közigazgatás, egykor és most*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/3. pp. 56–69.

Balázs István – Gajduschek György – Szamel Katalin: T*rendek az európai országok közigazgatásában*. Állam-és jogtudomány, 52 (2) 2011. pp. 161–194.

Benz, Arthur – Zimmer, Christina: *The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system*. Living Reviews in European Governance, 5 (1) 2010. pp. 1–28. http://www.europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2008-3/download/lreg-2008-3Color.pdf (2021.03.01.)

Blockmans, Steven – Wessel, Ramses A. (szerk.): P*rinciples and Practices of EU External Representation*. Centre for the Law of EU External Relations (CLEER) Working Papers 2012/5. https://www.asser.nl/media/1634/cleer2012-5book_web.pdf (2021.03.01.)

Blutman László: *A közösségi jogon alapuló igények érvényesítése a belső jogban*. Európai Jog, 4 (3) 2004. pp. 12–18.

Bobek Michal: Why There is No Principle of "Procedural Autonomy" of the Member States? In: Bruno de Witte – Hans Micklitz (szerk.): The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States. Antwerp, Intersentia, 2011. pp. 305-324.

Bogdandy, Armin Von – Dann, Philipp: *International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Legal and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*. German Law Journal, 9 (11) 2014. pp. 2013–2039.

Bogdandy, Armin von: *Founding Principles of EU Law. A Theoretical and Doctrinal Sketch*. Revus – Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law, 2010/12. pp. 35–56.

Bogdandy, Armin von: *General Principles of International Public Authority: Sketching a Research Field*. German Law Journal, 9 (11) 2008. pp. 1909–1939.

Boros Anita: *Közigazgatási eljárás az Európai Unióban*. Kodifikáció és közigazgatás, 2 (2) 2013. pp. 49–61.

Boros Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*. MTA Law Working Papers 2014/58. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2021.03.01.)

Bousta, Rhita: *Who Said There is a 'Right to Good Administration'? A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*. European Public Law 19 (3) 2013. pp. 481–488.

Cappellina, Bartolomeo: *Évaluer l'administration de la justice dans les pays européens. Une co- construction entre Union européenne et Conseil de l'Europe*. Revue française d'administration publique 2017/1 (n° 161), pp. 59–72.

Chronowski Nóra: *Mikor megfelelő az ügyintézés? Uniós és magyar alapjogvédelmi megfontolások*. Magyar Jog, 61 (3) 2014. pp. 137–145.

Clement, Marc: *Breach of the Right to Good Administration: So What?* ELTE Law Journal, 2018/1. pp. 19–27.

Csatlós Erzsébet – Siket Judit: *Az Európai Unió Bíróságának Torubarov-ügyben hozott döntése*. Jogesetek Magyarázata 2020/3-4. pp. 53–61.

Csatlós Erzsébet: *Az általános konzuli hatósági együttműködések elméleti kérdései*. Eljárásjogi Szemle, 2017/1. pp. 33–42.

Csatlós Erzsébet: *Az EU hatása a konzuli igazgatásra*. Közjogi Szemle, 2017/1. pp. 25–34.

Csatlós Erzsébet: *Az Európai Bíróság ítélete az adatvédelmi ombudsman tisztségének megszüntetéséről. A független felügyelő hatóság kérdése*. JeMa, 2015/3. pp. 69–74.

Csatlós Erzsébet: *Az európai közigazgatás szerepe az európai egység megteremtésében. Gondolatok az Alaptörvény E cikk (1) bekezdésének margójára*. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest. 2016. pp. 373–380.

Csatlós Erzsébet: *Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése: Mérföldkő az európai közigazgatás szabályozásában?* Eljárásjogi Szemle, 1 (2) 2016. pp. 14–23.

Csatlós Erzsébet: *Az európai közigazgatási eljárási jog kodifikációja és a hatóságok együttműködése*. Eljárásjogi Szemle, 2016/2. pp. 14–23.

Csatlós Erzsébet: *Fejezetek az EU magyar közigazgatásra gyakorolt hatásából: Hogyan legyen egy közigazgatási szerv független?* Közjogi Szemle, 2014/4. p. 12–19.

Csatlós Erzsébet: *Konzuli hatósági együttműködések az Európai Unió égisze alatt*. Eljárásjogi Szemle, 2017/2. pp. 22–29.

Csatlós Erzsébet: *Külügyi igazgatás*. In: Lapsánszky András (szerk.) Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. pp. 154–178.

Csatlós, Erzsébet: *Közigazgatási hatóságok együttműködési hálózatai és a jövő nagy kérdései*. Közjogi Szemle, IX. évf. 1. szám 2016. pp. 13–18.

Csatlós, Erzsébet: *Perspectives of the Cooperation of National Administrative Authorities in the EU*. Jogelméleti Szemle, 2016/3. pp. 45–55.

Csatlós, Erzsébet: *The European Competition Network in the European Administrative System: Theoretical Concerns*. Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 11(17) 2018. pp. 53-74. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-abe3827d-efa4-4474-98e7-57ef811b23fb(2021.03.01.)

Dashwood, Alan: *Article 308 EC as the Outer Limit of Expressly Conferred Community Competence*. In: Barnard, Catherine – Okeoghene, Odudu (szerk.): The Outer Limits of European Law. Hart Publishing, Oxford, 2009. pp. 35–44.

Demmke, Christoph: *The European Public Administration Network (EUPAN): which contribution to the informal civil service cooperation in the EU?* Revue française d'administration publique, 2017/1 (N° 134) pp. 31–44.

Drechsler, Wolfgang: *Towards a Neo-Weberian European Union? Lisbon Agenda and Public Administration*. Halduskultuur, 10 2009. pp. 6–21.

Egeberg, Morten: *L'administration de l'union européenne: niveaux multiples et construction d'un centre*. Revue française d'administration publique, 2010/1. (n° 133) pp. 17–26.

Eliantonio, Mariolina: *Judicial Review in an Integrated Administration: the Case of 'Composite Procedures'.* Review of European Administrative Law, 7 (2) 2014. pp. 65-102.

Elsuwege, Peter Van: *The duty of sincere cooperation (Art. 4 (3) TEU) and its implications for the national interest of EU Member States in the field of external relations*. https://hpops.tk.hu/uploads/files/UACES_Bilbao_PVE_(2).pdf (2021.03.01.)

Az Európai Unió jogának alkalmazása: az előzetes döntéshozatali eljárások kezdeményezésének tapasztalatai elnevezésű joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye. Kúria, 2013. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/az_europai_unio_joganak_alkalmazasa.pdf (2021.03.01.)

Erlbacher Friedrich: *Recent Case Law on External Competences of the European Union: How Member States can Embrace their Own Treaty*. Centre for the Law of EU External Relations (CLEER) Working Papers, 2017/2. https://www.asser.nl/media/3485/cleer17-2_web.pdf (2021.03.01.)

Fabrice Andreone [et al.]: *Chronique de l'administration européenne*. Revue française d'administration publique, 2010/3 (n° 135), pp. 703–736.

Fekete Balázs: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*. Közjogi Szemle, 2016/2. pp. 1–11.

Gombos Katalin: *A joghatóság egyes kérdései a nemzetközi magánjogban*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2019/2, pp. 82–99.

Gombos Katalin: *Tagállami eljárási autonómia – az elv korlátokkal és kérdőjelekkel*. Európai Tükör 2019/3. pp. 35–50.

González Alonso, Luis N. (szerk.): *Between autonomy and cooperation: shaping the institutional profile of the European External Action Service*. Centre for the Law of EU External Relations (CLEER) Working Papers 2014/6. https://www.asser.nl/media/2441/cleer-wp-2014-6.pdf (2021.03.01.)

Granger, Marie-Pierre F.: *Francovich liability before national courts: 25 years on, has anything changed?* In: Giliker, Paula (szerk.): Research Handbook on EU Tort Law. Edgar Elgar, Cheltenham, 2017.

Jacqué, Jean-Paul: *Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Revue française d'administration publique, 2011/1. (n° 137–138) pp. 79–83.

Kalas Tibor: *Egyes jogelvek szerepe az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában*. Jogtudományi Közlöny, 2001/7–8., pp. 313–320.

Kálmán János: *A tilalomtól a rugalmas értelmezésig, avagy a hatáskör-átruházás az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában*. In: Kecskés Gábor (szerk.): Doktori Műhelytanulmányok. a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 2014. pp. 85-94. https://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok%202014/k%C3%A1lm%C3%A1n.pdf (2021.03.01.)

Kálmán, János: *Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrína*. De iurisprudentia et iure publico: jog- és politikatudományi folyóirat, 8 (3) 2013. pp. 57–73.

Kassoti, Eva – Wessel, Ramses A.: *The EU's Duty to Respect Human Rights Abroad: The Extraterritorial Applicability of the EU Charter and Due Diligence Considerations*. Centre for the Law of EU External Relations (CLEER) Working Papers 2020/2. https://www.asser.nl/media/680298/cleer_020-02_web_final.pdf (2021.03.01.)

Kim, Chon-Kyun: *Public Administration in the Age of Globalization*. International Public Management Review, 9 (1) 2008. pp. 39–54.

Kochenov, Dimitry: *Article 7: A Commentary on a Much Talked-About 'Dead' Provision*. Polish Yearbook of Inernational Law, 38 2018. pp. 166–187.

Kochenov, Dimitry: *Biting Intergovernmentalism: The Case for the Reinvention of Article 259 TFEU to Make It a Viable Rule of Law Enforcement Tool*. Jean Monnet Working Paper 11/15, 2015. https://jeanmonnetprogram.org/paper/biting-intergovernmentalism-the-case-for-the-reinvention-of-article-259-tfeu-to-make-it-a-viable-rule-of-law-enforcement-tool/ (2021.03.01.)

Kochenov, Dimitry: *Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU*. EUI Working Paper Law, 2017/10. Online elérhető: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46345/LAW_2017_10.pdf?sequence=1 (2021.03.01.)

Kovács, András – Tóth, Tihamér – Forgács, Anna: *The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts*. ELTE Law Journal, 2016/2. pp. 53–70.

Kristjánsdóttir, Margrét Vala: *Good Administration as a Fundamental Right*. Icelandic Review of Politics and Administration, 9 (1) 2013. pp. 237–255.

Lanceiro, Rui Tavares: *The implementation of EU law by national administrations: Executive federalism and the principle of sincere cooperation*. Perspectives on Federalism, 10 (1) 2018. pp. 71–102.

Láncos, Petra Lea: *Az uniós soft law kutatásának főbb eredményei és aktuális kihívásai*. Iustum Aequum Salutare, 14 (4) 2018. pp. 55–68.

Larik, Jaris: *Pars Pro Toto: The Member States Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*. In: Cremona, Marise (szerk.): Structural Principles in EU External Relations Law. Hart, Oxford, 2018. pp. 175–199.

Lavrijssen, Saskia – Hancher, Leigh: *Networks of Regulatory Agencies in Europe*. In: Larouche, Pierre – Cserne, Péter (szerk.): National Legal Systems and Globalization. New Role, Continuing Relevance. TMC Asser Press, The Hague, 2013. pp. 183–220.

Liston, Mary: *Governments in Miniature: The Rule of Law in the Administrative State*. In: Flood, Colleen – Sossin, Lorne (szerk): Administrative Law in Context. Emond Montgomery Publishing, Toronto, 2008.

Lucia, Luca De: *Conflict and Cooperation within European Composite Administration (Between Philia and Eris)*. Review of European Administrative Law; 5 (1) 2012. pp. 43–77.

Marković, Goran: *European Parliament's Control of the European Commission – Procedural Aspects*. EU and Comparative Law Issues and Challenges (ECLIC) 2017/1. pp. 471–489.

Mendes, Joana: *Discretion, Care and Public Interests in the EU Administration: Probing the Limits of Law*. Common Market Law Review, 53 2016. pp. 419–452.

Meuwese, Anne – Schuurmans, Ymre – Voermans, Wim: *Towards a European Administrative Procedure Act*. Review of European Administrative Law, 2 (2) 2009. pp. 3–35.

Moorhead, Timothy: *European Union Law as International Law*. European Journal of Legal Studies, 5 (1) 2012. pp. 126–143.

Negrut, Vasilica: *Applying the Legal Security Principle in Administrative Law*. Acta Universitatis Danubius, 2012/1. pp. 5–13.

Negrut, Vasilica: *The Europeanization of Public Administration through the General Principles of Good Administration*. Acta Universitatis Danubius, 2011/2. pp. 5–15.

Németh, Csaba: *The Decision of the European Court of Justice in the Sólyom Case*. Foreign Policy Review, 2013. https://kki.hu/assets/upload/FPR_Beliv_107.pdf (2021.03.01.)

Pech, Laurent: *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*. Jean Monnet Working Paper 04/09. 2004. https://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/090401.pdf (2021.03.01.)

Petrik Ferenc: *A közigazgatási jogviszony fogalma, elhatárolása már jogviszonyoktól*. Magyar Jog, 57 (9) 2010. pp. 522–533.

Ponce, Juli: *Good Administration and Administrative Procedures*. Indiana Journal of Global Legal Studies, 12 (2) 2005. pp. 551–588.

The Principle of Loyalty in EU Law: Legal Benchmarks for Member State Conduct in The EU Under Article 4(3) TEU. Hungarian Academy of Sciences, Centre for Social Sciences, Lendület-HPOPs Research Group. https://hpops.tk.mta.hu/uploads/files/TheLoyaltyPrinciple.pdf (2021.03.01.)

Rixer, Ádám: *Traditional Features of Hungarian Public Administration*. Acta universitatis sapientiae legal studies 3 (1) 2014. pp. 55–78.

Rixer Ádám: *A közigazgatás új iránya: a személyesség*. Glossa Iuridica, 6 (1-2) 2019. pp. 243–274.

Schiffner, Imola: *Right to Good Administration in the Context of Third Country Nationals*. In: Csatlós Erzsébet (szerk.): Recent challenges of public administration. Papers presented at the conference of ‚Contemporary issues of public administration' on 26th April 2017. Iurisperitus, Szeged, 2017. pp. 73–83.

Senden, Linda: *Soft law and its implications for institutional balance in the EC*. Utrech Law Review, 1 (1) 2005. pp. 79–99.

Siket Judit: *Procedural Issues of Public Contracts: European Effects and New Elements of Hungarian Regulation: European Effects and New Elements of Hungarian Regulation*. In: Glavanits Judit (szerk.): Impacts of the EU Law on National Legislation = Az uniós jog hatása a nemzeti szabályozásra. Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék Győr, 2018. pp. 76–85.

Streho, Imola: *La bonne administration dans l'Union européenne. Vers une culture de service pour les institutions européennes*. Revue de l'OFCE 2014/3 (n° 134) pp. 75–88.

Terpan, Fabien: *Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law*. Sciences Po Grenoble, Working Paper n. 7 2013. pp .68-96. https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911460/document (2021.03.01.)

Tofan Mihaela: *European civil service. The principles of the legal framework in force*. Juridical Tribune, 3 (2) 2013. pp. 250–258.

Torma András: *Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel*. Miskolci Jogi Szemle, 6 2011. pp. 196–210.

Torma András: *The European Administrative Space (EAS)*. European Integration Studies, 9 (1) 2011. pp. 149–161.

Trondal, Jarle – Peters, B. Guy: *The Rise of European Administrative Space: Lessons Learned*. Journal of European Public Policy, 20 (3) 2013. pp. 295–307.

Trubek, David M. – Cottrell, Patrick – Nance, Mark: *"Soft Law," "Hard Law," and European Integration: Toward a Theory of Hybridity*. University of Wisconsin Legal Studies Research Paper No. 1002. 2005. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=855447 (2021.03.01.)

Urrutia, Iñigo – Lasagabaster, Iñaki: *Language Rights as a General Principle of Community Law.* German Law Journal, 8 (5) 2007. pp. 479–500.

Varga Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. Magyar Jog, 61 (10) 2014. pp. 545–555.

Varga Zsófia: *A Köbler-doktrína magyarországi alkalmazása – A bírósági jogkörben az uniós jog megsértésével okozott kár megtérítésének gyakorlata*. Európai Jog, 2015/1. pp. 1–24.

Várnay Ernő – Tóth Tihamér: *Közlemények az uniós jogban*. Állam és Jogtudomány, 2009/4. pp. 417–472.

Vincze Attila: *Az egyszerűsített szerződésmódosítás*. Európai Jog 2010/3. pp. 3–8.

Wallerman, Anna: *Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy*. Common Market Law Review, 53 2016. pp. 339–360

Wessel, Ramses A.: *Revisiting the International Legal Status of the EU*. European Foreign Affairs Review, 5 (4) 2000. pp. 507–537.

Enciklopédia szócikk

Boros Anita: A *közigazgatás*. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2019 (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-eljarasi-jog (2021.03.01.)

Boros Anita: *A közigazgatási eljárás az Európai Unióban*. In Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2018 (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István) http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-eljaras-az-europai-unioban (2021.03.01.)

Linder Viktória: *Közszolgálati jog*. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia 2020 (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: Balázs István). http://ijoten.hu/szocikk/kzszolglati-jog (2021.03.01.)

Vogel, Klaus: *Administrative Law, International Aspects*. In: Bernhardt, Rudolf (szerk.): Encyclopedia of Public International Law. Instalment 9, North-Holland, Amsterdam, 1986, pp. 2–7.

FUNDAMENTA FONTIUM IURIS PUBLICI
A szegedi közjogi iskola tankönyvei
Sorozatszerkesztő: Szomora Zsolt

Csatlós Erzsébet: *Európai közigazgatás*. Szeged, 2021.

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar

weboldal: www.juris.u-szeged.hu
e-mail: jik@juris.u-szeged.hu