

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

EURÓPAI ALKOTMÁNY - EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS

KÉSZÍTETTE:
DR. NAGY PÉTER
levelezős Ph.d. hallgató, I. évfolyam
Tudományos vezető: Dr. Lévainé Dr. Fazekas Judit

ELŐSZÓ

A hollandiai Maastrichtban aláírt, az Európai Uniót létrehozó szerződéssel az európai integráció olyan új fordulatot vett, amely - több, mint tíz év távlatából visszatekintve – visszafordíthatatlanná tette az európai közösség önálló államalakulatként való megjelenítését. Az ekkor aláírt szerződéssel rakták le a vertikális politikai integráció megvalósításának alapjait, mely alapozó szakasz az Európai Alkotmányos Szerződésnek elfogadásával zárult.

Az Európai Alkotmányos Szerződés - amennyiben hatályba lép - jelentősen átalakítja az Unió eddigi működését, amely természetesen hatással az eddigi államok felett elhelyezkedő irányítási, közösségi/uniós közigazgatási berendezkedésre is. Ennek megfelelően megkerülhetlenné válik az újonnan kialakuló alkotmányos rendben az Unió közigazgatási rendszerének meghatározása és fogalmi elemeinek definiálása.

Tanulmányom célja, hogy az Unió közigazgatásának meghatározására kísérletet tegyek. A vizsgálandó kérdések, amelyekre megpróbálom megadni a választ egymásra épülő, egymáshoz szorosan kapcsolódó, ok-okozati viszonyban lévők-e? Vizsgálódásom kiindulási pontja az, hogy lehet-e egyáltalán erről a kérdéstről beszélni? Tehát van- e olyan „alap” – adott-e olyan társadalmi-politikai-gazdasági szervezeti rendszer – amelyen belül értelmezhető a közigazgatás, még inkább kifejezetten egy uniós közigazgatás léte illetve hiánya. Ha elérte a politikai integrációnak ezt a mélységét az Unió, akkor van - e olyan irányítási rendszere amelyet definiálhatunk közigazgatásként illetve vannak – e olyan sajátos jegyei amelyek alapján tipizálhatjuk speciálisan csakis rá jellemző uniós közigazgatásként. Ha pedig meghatározhatjuk az uniós közigazgatást akkor azt kell a továbbiakban vizsgálnunk, hogy ez a közigazgatási rendszer, hogyan épül föl és milyen szervezeti rendszer keretében értelmezhető: központi közigazgatás, területi közigazgatás, egyéb, speciális európai közigazgatási tevékenység.

Ezen tanulmányomban csakis és kizárólag objektív meghatározásokra törekszem, egzakt módon kívánom a kérdést megközelíteni. Ennek megfelelően a fogalmi leírás során a közigazgatási tudomány által meghatározott elméleti alapvetéseket használom és a kizárólag az Alkotmányos Szerződés előírásait veszem figyelembe a tételes jogi bizonyításokkor.

Ugyanakkor nem céлом a fennálló rendszer, illetve annak működési módjának kritizálása, minősítése, továbbá nem kívánok hiányosságokra sem rámutatni. Nem terjed ki dolgozatom annak vizsgálatára sem, hogy az esetlegesen leírható közigazgatási modell mennyire demokratikus, vagy hogy mennyi felel meg a jogállamiság kihívásainak. Ezek a szempontok egy másik tanulmánynak képezhetnék tárgyát.

I. RÉSZ

A közigazgatás tudományelméleti definíciója¹

Ha az unió közigazgatásának meghatározására teszünk kísérletet, elsősorban azt kell vizsgálnunk, hogy a jogtudományban a közigazgatástan, mint a közigazgatással foglalkozó tudományág, a közigazgatás általános meghatározásakor milyen fogalmi elemekkel operál. Ezek a fogalmi elemek ugyanis ún. objektív fogalmi elemek, amelyeket a mi a meghatározásunknak is tartalmaznia kell, illetve ezeket a fogalmi elemeknek a meglétét kell feltárnunk az Alkotmányos Szerződés vonatkozó részeiben.

A közigazgatás a társadalomban működő igazgatási rendszerek egyik fajtája, amelyben tehát velük azonos törvényszerűségek érvényesülnek. A közigazgatás azonban ugyanakkor az állam integrált szakigazgatási rendszere, amely az állami feladatok tényleges megvalósítását látja el, s az állami minőségéből következően más igazgatási, szakigazgatási rendszerektől megkülönböztető ismérvek is jellemzik.

A közigazgatás alapvető szerepe ugyanaz, mint az igazgatásé, szakigazgatásé a szervezetben: a döntések előkészítése és döntések végrehajtása. A közigazgatás funkciói megegyeznek az igazgatás funkcióival. Így a cél kitűzése, az információk összegyűjtése, rendszerezése, a tervezés, a döntés, a döntés végrehajtása, a koordináció és az ellenőrzés. Az állami feladatok növekedése már több évszázada szükségessé tette, hogy a közigazgatási tevékenység ellátására hivatásos közigazgatási személyzetet hozzanak létre. Az európai országokban a professzionális igazgatási személyzet elsősorban az állami szervezet keretei között jött létre, majd később a nagy szervezetek létrejöttével alakul ki a professzionális igazgatási személyzet a társadalom különféle igazgatási rendszereiben.

A közigazgatás más igazgatási, szakigazgatási rendszertől eltérő sajátosságokkal is rendelkezik. Ezek között első helyen említjük, hogy a társadalom létező legnagyobb szakigazgatási rendszer az állam integrált szakigazgatási rendszereként működő közigazgatás. Ez az államra háruló igazgatási feladatok nagyságrendjéből következik. A közigazgatás igazgatási tevékenysége kiterjed az egész társadalomra, azok között a keretek között amelyeket egy adott történelmi időszakban az állam és társadalom viszonylatában az állami feladatok jelentenek, figyelembe véve az állami tevékenység alkotmányos és jogi korlátait is. Ezzel szemben minden igazgatás, szakigazgatás egy meghatározott szervezetre, azok tagjaira, illetve a szervezeti hálózatokban a hálózatokba tartozó szervezetekre terjed ki. Az igazgatásnak és szakigazgatásnak nincs önállósult célja, végső finalistása, tevékenységét a szervezet stratégiai céljai és rendeltetése határozza meg, s alá van rendelve a szervezet vagy a szervezeti hálózat a vezetését ellátó szervezeti egységnek. Ez a közigazgatásnak is alapvető ismérve, de a közigazgatás a politikai hatalomnak alárendelt, a politikai hatalom céljait, feladatait valósítja meg. Ebből következően a közigazgatás értékelése során nem mellőzhető az a kérdés, hogy a politikai hatalmat milyen intézményrendszer valósítja meg, érvényesül-e a népszuverenitás, működnek-e választott népképviselői testületek, illetve funkcionálnak-e a közvetlen demokrácia (népszavazás) intézményei.

A közigazgatás ugyanakkor relatív autonómiával rendelkezik a politikai hatalom relációjában csakúgy, mint a szervezetben az igazgatás, a szakigazgatás. A közigazgatás relatív autonómiája egyrészt a hatékonyság feltétele, másrészt szükségessé teszi a

¹ Magyar Közigazgatási Jog, Általános rész; Szerkesztette: Ficzer Lajos, OSIRIS Kiadó; Bp, 1999; 8-16.old.

politikai rendszer feltételei, a hatalmi ágak megosztása, a miniszteri felelősség intézménye stb., de ezt indokolja a jogszerűség, a törvényesség, a jogállamiság érvényesítése is. A közigazgatás jogszerűségét illetően a relatív autonómia többek között azt is jelenti, hogy a közigazgatás önállóan, felelősen gyakorolja hatáskörét a jogszabályok szigorú betartása mellett. A közigazgatás jogszerűségének az ellenőrzése bizonyos mértékben áthelyeződik a bíróságra.

A közigazgatás más igazgatási rendszerektől megkülönböztető sajátossága, hogy a társadalom igazgatását – a jog, az állam által meghatározott keretei között – közhatalommal látja el. A közigazgatás az állami közhatalom birtokában igazgat, különösen akkor, amikor az alkotmányban meghatározott keretek között jogszabályokat alkot, valamint akkor, amikor ún. hatósági jogalkalmazó tevékenységet lát el. A közigazgatás közhatalmi karakterű igazgatása mellett ellát más igazgatási feladatokat is: szervezeteket igazgat, gondoskodik a közszolgáltatásokról, állami gazdálkodó tevékenységet végez stb. Általános az a megkülönböztetés a közigazgatási jogi szakirodalomban (Kelsen), hogy a közigazgatás egyrészt közvetett igazgatási tevékenységet végez, amikor közhatalommal fellépve jogosít és kötelez jogalanyokat, illetve másrészt ún. tényleges tevékenységet lát el, azaz közvetlenül igazgat, amikor maga gondoskodik bizonyos közszolgáltatások ellátásáról (iskola, kórház létesítése, fenntartása stb.). A közigazgatás közhatalmi jogosítványokkal való felhatalmazása, felruházása elsősorban az európai közigazgatási rendszerekre jellemző, ahol a modern, alkotmányos közigazgatás kialakulása során létrejött a közigazgatás közhatalmi jogosítványainak jogilag szabályozott rendszere. Ezzel szemben az angol közigazgatás hosszú történelmi időszakon keresztül fennálló korábbi rendszerében a közigazgatás nem rendelkezett közhatalmi jogosítványokkal, a közigazgatás a common law általános jogi keretei között működött. (Az angol jogelfogás szerint eredeti, azaz nem származékos közhatalmat csak törvényhozás és bíróság gyakorolhat.)

A közigazgatás meghatározó sajátossága a jogállamiság szigorú követelményeinek érvényesülése. A közigazgatás tevékenységét a jog szabályozza; ezáltal érvényesülnek a jogszerűség szervezeti, eljárási és más jogi garanciái (többek között a bírói kontroll lehetősége). Ez kifejeződik abban is, hogy a közigazgatás tevékenységét, feladatait, szervezetét, működését a jogrendszer elkülönült ága, a közigazgatási jog szabályozza, amely mindenekelőtt a közigazgatás közhatalmi minőségét, jogosítványait rendezi. Így a közigazgatás közhatalmi minősége volt az alapvető oka annak, hogy az európai államokban a jogrendszeren belül elkülönült közigazgatási jog alakult ki. A közigazgatás sajátossága az is, hogy a közigazgatást mint állami tevékenységet be kell illeszteni a hatalmi ágak megosztásának kialakult rendszerébe. Ebből következik az is, hogy a közigazgatás az előbbiekben kifejtett általános – mondhatjuk – igazgatástudományi fogalma mellett vizsgálnunk kell a közigazgatásnak mint állami tevékenységnek a fogalmát, azaz a közigazgatást mint állami jogi jelenséget, összhangban az állam- és jogtudományok törvényszerűségeivel.

A közigazgatásnak mint állami tevékenységnek az állam- és jogtudományban, különösen a közigazgatási jogtudományban kialakult fogalma is figyelembe kell vennie a közigazgatásnak mint integrált szakigazgatási rendszernek az államszervezetben való szükségszerű létét és

rendeltetését, a politikai hatalom által való determináltságát, valamint az állam szervezeti rendszerét meghatározó alapvető alkotmányos princípiumot: a hatalom megosztását, az egymástól elkülönült hatalmi ágakat. Ez ugyanis meghatározza a közigazgatást ellátó államszervezeti alrendszer rendeltetését, az államszervezet más alrendszereihez való viszonyát. A hatalmi ágak kialakulása a hatalommegosztás követelményéből fakad, amely az alkotmányosságnak, a jogállamiságnak alapvető követelménye és feltétele. A hatalmi ágak megosztása teszi lehetővé, hogy az egyes hatalmi ágak egyensúlyozó szerepet töltsenek be, megakadályozzák a hatalomkoncentrációját, s mint ilyen, a jog uralmának, a demokráciának is meghatározó, alkotmányos garanciájának minősül. Az államhatalmi ágak elkülönülésének lényege a fékek és egyensúlyok kialakítása az állam szervezeti rendszerében, amelynek több lényeges eleme és mozzanata van. Ezek közül emeljük ki a három legfontosabbat.

Először: a népszuverenitást elfogadó alkotmányos rendszerekben szükségszerű a legfelső szintű választott népképviselői szervek létrejötte, törvényhozási funkciója, egyben a törvények primátusának elismerése a jogrendszerben.

Másodszor: szükségszerű és elkerülhetetlen az igazságszolgáltatásnak mint a bírói jogalkalmazó tevékenységnek elkülönült állami tevékenységként, a bíróságoknak elkülönült hatalmi ágként való elismerése. Az állami- és jogtudományi irodalomban elfogadott nézet, hogy az igazságszolgáltatás kialakulása, tényleges elkülönülése már korábban végbement, a polgári alkotmányosság azt csak megerősítette, garanciákkal övezte. Ez biztosította a jog autonómiájának érvényesülését az állami életben, a társadalomban, de azt is, hogy a polgár nem alárendeltségi, alattvalói viszonyban van az állammal, hanem többfajta érintkezési kapcsolat áll rendelkezésére a politikai hatalomhoz, és jogait az elkülönült igazságszolgáltatási hatalom garantálja. Ezért válik az igazságszolgáltatás, mint hatalmi ág funkciójává a közigazgatás bírói ellenőrzése (ellensúly a közigazgatási hatalommal szemben). Bár nem tartozik a hatalommegosztás klasszikus triádjába, hasonló kontrollfunkciót lát el az alkotmánybíráskodás is, amely egyben ellensúlyt jelent a legfelsőbb népképviselői szerv törvényhozó hatalmával szemben. A jogelméletben hangsúlyozzák azt is, hogy az igazságszolgáltatás ugyanakkor védi a jogot a politika diszfunkcionális hatásaival szemben.

A hatalommegosztás rendszerének harmadik lényeges tényezője a közigazgatás, mint integrált szakigazgatási rendszer elkerülhetetlen létrejötte, meghatározó szerepe a modern állam életében. Az állami feladatok meghatározott nagyságrendjén túl szükségszerűen létrejönnek, az elkülönült igazgatási szervezetek, a hivatásos közigazgatási személyzet stb. Így az elkülönült közigazgatási rendszert el kell helyezni a hatalmi ágak rendszerében, biztosítani kell azokat a fékeket, amelyek garantálják, hogy a közigazgatás a társadalom, az állam alapvető rendeltetésével összhangban működjön. Ezért merül fel a politikai hatalomnak való alávetettség, jelentkezik a bírói kontroll és több más, a mai modern alkotmányos államokban létező hatalmi ág ellensúlyozó szerepe. Már a hatalmi ágak elméletének alkotmányos intézményesítése előtt Arisztotelész az államszervezet tagolásában megkülönböztette az általános vezetést ellátó testületet, a végrehajtási funkciót ellátó tisztviselői kart és az igazságszolgáltatást, a bíráskodást ellátó szervezetet. A hatalmi ágak rendszere a közigazgatás rendeltetését, szervezetét meghatározó egyik alapvető törvényszerűség, amely irányadó a közigazgatás fogalmának az értelmezésében. Otto Mayer, a közigazgatási jogtudomány klasszikusa hangsúlyozta, hogy az alkotmányos államrendszereket megelőzően nem létezik többféle állami tevékenység, az állam csak igazgat. Az alkotmányos rend kialakulásával, a hatalmi ágak létrejöttével ez válik a közigazgatásnak mint állami tevékenységnek a meghatározó elemévé.

Az állam- és jogtudományban, különösen a közigazgatási jogtudományban, általánosnak tekinthető az a nézet, hogy a közigazgatás fogalmát, ismérveit, a hatalmi ágak rendszeréből, különösen annak montesquieu-i változatából nem lehet meghatározni. Ennek alapján a jogtudomány napjainkig sem tudott koherens, összefüggő nézetrendszert kialakítani az egyes állami tevékenységek elméleti megalapozásában, egymáshoz való viszonyában, különösen nem az állami tevékenység tartalmában. Az ellentmondásokat elsősorban az okozza, hogy az állami tevékenységek elkülönítésében, a hatalmi ágak megosztásában több mozzanat keveredik: az államnak mint hatalomnak a léte; a hatalom gyakorlásának a rendszere; a jogrendszer léte és funkcionálásának a mozzanatai (a joggal összefüggő logikai mozzanatok); az állami szervezetben ténylegesen létező munkamegosztás szükségessége stb. Különösen a tiszta logikájú, azonos ismérveket tartalmazó elméletek foglalnak magukban jelentős ellentmondásokat.

A hatalmi ágak kialakulásában és rendszerében meghatározó tényező a jog léte, a jognak mint önálló létszférának az elismerése. Ennek a mozzanatnak a túlzott dominanciája azonban nem adhat magyarázatot az állami tevékenység különböző fajtáinak a kialakulására és a különböző hatalmi ágak valóságos működésére sem. A jognak mint az egyetlen rendezőelvnek az elismerése azt jelenti, hogy megkülönböztetjük a jogszabályalkotást, a törvényhozást és a törvények, jogszabályok végrehajtását. A végrehajtás – mint ahogy Montesquieu korában és azt megelőzően is megfogalmazták – nem tesz különbséget a közigazgatás és a bírászkodás között, mert mindkettő a törvények végrehajtását jelenti. Tisztán joglogikailag vizsgálva megállapítjuk, hogy a jogszabályalkotás és a végrehajtás mindenfajta állami tevékenységben jelentkezik. A törvényhozás szerve nemcsak jogszabályalkotó, hanem végrehajtási cselekményeket is végez. A közigazgatás általában rendelkezik jogszabályalkotó hatáskörrel, miközben a tevékenysége a törvényekhez képest végrehajtó jellegű. Ugyanez megállapítható a bíróságok tevékenységéről is. Akár alkotmányosan elismertem, akár latensen, de minden államban jelentkezik a bíróság kvázi jogalkotó, jogfejlesztő szerepe. Az állam tevékenységét tiszta jogtani alapon vizsgálva Kelsen az állami szervek tevékenységét mint normaalkotó tevékenységet fogja fel, megállapítva, hogy az állami szervek minden aktusa jogszabály, jogi norma, amely a magasabb rendű jogszabály végrehajtását jelenti. A hipotetikus értelemben vett alkotmány végrehajtását jelenti az írott alkotmány, ezt a közönséges törvények és más központi szervek által megalkotott jogszabályok hajtják végre. A közigazgatási és a bírói aktusok is jogi normák, magatartási szabályok valójában, amelyek a magasabb szintű állami aktusok végrehajtását jelentik. Az ilyen típusú problémák felismerése következtében az államhatalmi ágak tartalmára differenciáltabb elméletek jöttek létre, de az alkotmányos intézmények, az alkotmányos szabályozás, az állami szervek rendszere is lényegesen változott, átalakult, s bővült a hatalmi ágak köre.

A közigazgatás fogalmára vonatkozó elméletekben több nagy iskola, irányzat különböztethető meg. az egyik legfontosabb osztályozás alapja a közigazgatás pozitív és negatív meghatározása. A pozitív iskolán belül szintén két irányzat alakult ki, az alanyi, azaz a formális és a materiális iskola. A pozitív irányzat és iskola lehetségesnek tartja a közigazgatás fogalmának, a közigazgatási rendszernek a meghatározását. Az alanyi definíció ehhez a hatalmi ágak kialakult rendszerét vette alapul. Így törvényhozásnak tekintette mindazt a tevékenységet, amelyet a parlament, a törvényhozó testület lát el, közigazgatási tevékenységnek azt, amit a közigazgatás végez, illetve bírászkodásnak minősítette a bíróság tevékenységét. A materiális irányzat szerint formális ismérvek, az állami tevékenység alanyai alapján nem lehet megkülönböztetni az állami tevékenységet, így a közigazgatást sem. Ezért a közigazgatásnak egy tartalmi, azaz materiális meghatározását alakítja ki.

A negatív irányzat lényeges, hogy a közigazgatás alanyi és tartalmi szempontból nem határozható meg, mert nincsenek egységes rendezőelvek. Ezért közigazgatásnak minősül mindaz, ami nem törvényhozás, nem bíraskodás, nem államfői tevékenység stb. Megjegyezzük, hogy a közigazgatási jogtudomány klasszikusainak jelentős része a negatív irányzathoz tartozott. Ezen irányzatok tudományos eredménye jelentős mértékben hozzájárult ahhoz, hogy a hatalmi ágak differenciáltabb megítéléséhez, az állami tevékenységek válfajainak pontosabb meghatározásához, a közigazgatás tartalmának feltárásához közelebb kerüljünk.

A közigazgatás fogalmának, a közigazgatási rendszernek már a múlt században kialakult az az iskolája, amelyet összetett irányzatnak, a korábbi nézetek szintézisének tekinthetünk. Ez az irányzat figyelembe veszi egyrészt a közigazgatásnak mint igazgatásnak a szerepét az állam életében, másrészt mint elkülönült állami tevékenységet elemzi mint a közigazgatást ellátó szervezetet (a közigazgatás alanyát), mind pedig a közigazgatási tevékenység tartalmát. Ez a nézet tekintető ma általánosnak a közigazgatási jogtudományban, és mi is ezt követjük.

A továbbiakban a különböző irányzatok, iskolák érvelésének néhány olyan elemére hívjuk fel a figyelmet, amelyek a közigazgatás mai fogalmának a meghatározásához is hozzájárultak. Mind az alanyi-formális, mind a materiális irányzat bebizonyította, hogy tevékenységük alapján nem határolható el egymástól a törvényhozás, a bíraskodás és a közigazgatás. A törvényhozásról például megállapították, hogy a parlamentek (a népképviselői testületek) a törvényalkotás mellett számos más tevékenységet végeznek, meghatározzák a külpolitikát, honvédelmi politikát, döntenek a legjelentősebb állami ügyekben, a parlament hatáskörébe tartozó személyi ügyekben, szervezeteket, intézményeket hoznak létre, s igen gyakran döntenek, fontos állami beruházások ügyében. A parlamentek nemcsak meghozzák a törvényeket, hanem egyeseket közvetlenül végre is hajtának, azaz közvetlenül is ellátnak igazgatási tevékenységet.

A közigazgatási jogtudományi irodalom már a múlt században kimutatta a kormányzati tevékenységnek mint elkülönült állami tevékenységnek a szükségszerű létét minden állami szervezeti rendszerben. A törvényhozás esetében ezt többen az államélet legfőbb irányításának minősítik. Ezt fontosabbnak tekintik, mint a törvényhozási tevékenységet. A kormányzati tevékenység vagy az államélet legfőbb irányítása viszont nem minősíthető elkülönült hatalmi ágának, illetve nem azonosítható valamelyik szervezeti alrendszerrel – már csak azért sem, mert a kormányzati tevékenység megoszlik az állami főhatalom szervei között (parlament, államfő, kormány) -, de vitathatatlanul elkülönült állami tevékenység, ami mindenképp eltér a törvényhozó, a jogalkotó tevékenységtől.

Nem sorolható a kormányzati tevékenység körébe, az ún. közvetlen igazgatási tevékenység, amelyre az előbbieken utaltunk, és ami ma is általános az európai parlamentekben. Egyes államokban az ún. közvetlen igazgatási döntéseket is törvények formájában hozzák meg, azonban ezek materiális értelemben nem minősülnek törvénynek, nem tartalmazznak általános magatartási szabályokat. Többek között ezért is alakult ki az alaki és anyagi értelemben vett törvény megkülönböztetése. Egyes államokban a parlamentek közvetlenül bíraskodási funkciókat is ellátnak, egyes kiemelkedő közjogi tisztségek esetében a közjogi működéssel összefüggő bűncselekményeket a parlamentek, illetve a parlament által

alakított szervek bírálják el (állambíráskodás).

A közigazgatás tevékenységének tartalmi megítélésében az említett tudományos irányzatok megállapítják azt, hogy a közigazgatás is többfajta tevékenységet végez. Egyrészt a törvényhozó testületekhez hasonlóan jogszabályokat alkot. Jóllehet a jogforrások hierarchiájában, a jogrendszerben a meghatározó szerepet a törvények töltik be, azonban elkerülhetetlen a közigazgatás jogalkotó tevékenysége. A közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységet is végeznek, amely tartalmában megegyezik a bíróságok által végzett jogalkalmazással. Emellett a közigazgatás ellát ún. Közvetlen igazgatási és tényleges tevékenységet (szervezetek fenntartása, gazdálkodás stb.), amelyre a korábbiakban utaltunk.

A bíróságok tevékenységét illetően is megállapítják, hogy a bíróság egyrészt szoros értelemben vett jogalkalmazást végez, amely igazságszolgáltatásnak minősül (polgári és büntető igazságszolgáltatás), másrészt közvetlen igazgatási tevékenységet is ellát, ha az állam a jogszabályokban, e vonatkozásban számukra hatáskört állapít meg. E közvetlen igazgatási tevékenység körébe tartozik egyrészt a közigazgatási karakterű jogalkalmazási funkciók ellátása (például különféle nyilvántartások vezetése), másrészt a bíróságok belső igazgatásával összefüggő igazgatási cselekmények végzése. A bíróságok minden jogrendszerben latensen vagy alkotmányos felhatalmazás alapján kvázi jogalkotói tevékenységet is ellátnak.

Megállapítottuk, hogy korunkban a közigazgatási jogtudományban is az ún. összetett, azaz komplex irányzat érvényesül a közigazgatás fogalmának, a közigazgatási rendszernek a meghatározásában. Jellemzője, hogy egyrészt figyelembe veszi a közigazgatásnak mint állami tevékenységét is értelmezi, ideértve azokat a jogi elemeket, amelyek minden állami tevékenységben, így a közigazgatásban is jelentkeznek. Ez az irányzat elemzése során felhasználja mind az alanyi, mind a materiális fogalom meghatározás elemeit. Nem hagyható figyelmen kívül egyrészt ugyanis az, hogy melyek azok a szervek, amelyek az állami szervezeti rendszerben elkülönülnek a közigazgatási feladatok ellátására. Másrészt a közigazgatásnak mint állami tevékenységnek a tartalma is lényegi eleme az értelmezésnek.

A közigazgatás meghatározásának alapvető elemeként azt emelik ki, hogy a közigazgatás az állam feladatainak tényleges megvalósítása, az állami ügyek vitele, az állam cselekvése. Ilyen értelemben tekinthető a közigazgatás egyrészt végrehajtásnak, másrészt kormányzati döntés-előkészítésnek. Általánosnak minősíthető az a meghatározás, amely a közigazgatást közszolgálatnak, azaz az államra háruló közszolgáltatások megvalósítására rendelt szervezetnek és tevékenységnek tekinti. E közszolgáltatások, szélesebb értelemben magukban foglalják a jogrend fenntartását, megóvását, az állam szuverenitásához kapcsolódó más közszolgáltatásokat, mint például a honvédelem, a külügyi szolgálat ellátása, a gazdasági szolgáltatások, a gazdaságszervező tevékenységek, amelyeket az állam közszolgáltatásként lát el, továbbá azok a szociális, kulturális, egészségügyi, oktatási stb. szolgáltatások, amelyeket közszolgálatnak minősítenek. A közszolgálatok között különbséget tesznek az ún. alkotmányos közszolgáltatások, valamint a törvény alapján kötelezően ellátandó közszolgáltatások között. Egyes közszolgáltatások ellátása ugyan az alkotmányon vagy törvényes alapul, azonban ezek ellátása nem kötelező, hanem fakultatív jellegű. Az állam, szűkítheti vagy bővítheti e közszolgáltatások körét az anyagi lehetőségektől, a politika irányultságától függően. A közszolgáltatások értelmezésében az ún. jóléti állam létrejöttével, illetve törekvésével az elmúlt évtizedekben meghatározó elem a jóléti szolgáltatások

biztosítása, s ezzel összefüggésben a közigazgatás társadalomszervező szerepköre is. A közszolgáltatások legújabb értelmezésében megkülönböztetnek olyan alkotmányos közszolgáltatásokat, amelyeket az állam közvetlenül köteles ellátni a közigazgatási rendszer útján, valamint olyan alkotmányos, kötelező és más közszolgáltatásokat, amelyeket az állam köteles biztosítani, azonban ezek közvetlen szervezését és irányítását az állam, a közigazgatás felügyelete, pénzügyi támogatása mellett, átengedi a társadalom különféle szervezeteinek.

A közigazgatás összetett meghatározásában lényeges elem az, amelyet már korábban is vizsgáltunk, hogy a közigazgatás jelentős részben közhatalommal végzett igazgatás, amely kifejeződik a közigazgatás jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységében. A közigazgatást a jogalkotó tevékenységre – a törvények végrehajtása céljából – az alkotmány hatalmazza fel, miután a parlament a modern társadalom feltételei között a kiterjedt jogalkotó tevékenységet nem láthatja el kizárólagos joggal. A közigazgatás közhatalmi tevékenysége körébe sorolhatjuk a közigazgatás jogalkalmazó tevékenységét, amely alapvető kritériumait tekintve megegyezik a bírói jogalkalmazással. A közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége a közfeladatok megvalósításának közhatalmi eszköze a társadalom minden olyan területén, ahol a közcélok, a közfeladatok megvalósítása érdekében az állam közhatalma szükséges, és a közigazgatási jog, illetve a pénzügyi jog keretei közé tartozik. Lényegesen különbözik tehát a bíróságok jogalkalmazásától, amely az állam igazságszolgáltató tevékenységének a megvalósítására hivatott.

A közigazgatás ellát olyan igazgatási tevékenységet is, ahol nem jelentkezik az állam közhatalmi minősége, nem illetik meg a közigazgatást közhatalmi jogosítványok. Ezt a tevékenységet nevezi Kelsen közvetlen közigazgatásnak, szembeállítva a jogalkalmazás útján ellátott ún. közvetett közigazgatással. A közvetlen igazgatási tevékenység igen széles körű és sokrétű; idetartozik a köztevékenységet szervező tevékenység, a közszolgáltatások megvalósítására irányuló szervezés, gazdálkodás és finanszírozás, valamint a közszolgáltatásokat ténylegesen ellátó szervezetek igazgatása. Ilyen értelemben a közigazgatás az állam szervezetrányító centrumaként is funkcionál.

A közigazgatási tevékenység a jogállamiság kereti között szigorúan a jognak alávetett (törvény alá rendelt) tevékenység. E tevékenység jogszerűségét szervezeti és jogi garanciák biztosítják. Ehhez kapcsolódó lényeges eleme a közigazgatásnak az, hogy a közigazgatás közszolgáltatásokban megnyilvánuló tevékenysége, közhatalmi szerepe szükségszerűvé tette az elkülönült közigazgatási jog kialakulását, amely sajátosan szabályozza a közigazgatással összefüggő jogviszonyokat. A közigazgatás más jogágakba tartozó intézményeket is felhasznál a közszolgáltatási feladatok megvalósítása során.

A közigazgatás meghatározásának lényeges eleme, hogy feladatai ellátására elkülönült közigazgatási szervezeti rendszer jön létre. E szervezetrendszer a modern államrendszer, a demokrácia, a jogszerűség érvényesítése érdekében plurális jellegű. A közigazgatási rendszer szervezete, intézményei között, a legfontosabbak az államigazgatási szervek, amelyeket elsődlegesen látják el a közigazgatási rendszerre háruló feladatokat. Az államigazgatási szervek mind központilag, mind területileg tagolt, szakosított igazgatási rendszert alkotnak, amelyek elsősorban a bürokratikus szakigazgatási szervezés törvényszerűségei alapján épülnek fel. E rendszer hierarchikus, amelynek a csúcán a kormány áll. A modern társadalom feltételei között igen nagy szerepet játszanak azok az intézmények, amelyek autonómiával, közjogi személyiséggel rendelkeznek a közigazgatási rendszeren belül. Első helyen kell

említeni ezek között a területi, helyi önkormányzatokat, amelyek a közigazgatási feladatok jelentős részét, mindenekelőtt a területi, helyi közszolgáltatásokat látják el. Ide sorolhatók még a köztisztviselői önkormányzatok, amelyek a tagsági viszony alapján meghatározott közigazgatási funkciókat látják el, valamint a közjogi személyiségű közintézetek, közalapítványok stb. E pluralitás mellett azonban érvényesül a közigazgatási rendszer egysége, amelyet a kormány alkotmányban rögzített irányító szerepe biztosít. A közigazgatás meghatározó ismérvének tekintik a professzionális, azaz hivatásos közigazgatási személyzetet, amely ma minden modern államban a munkavállalók jelentős részét teszi ki.

A meghatározás során problémaként merülhet még fel, hogy mennyiben része a közigazgatásnak a kormány. A parlamentáris kormányzati rendszerekben, ha fikcióként elfogadjuk a végrehajtó hatalom elkülönülését, akkor a végrehajtó hatalom alanya a kormány, amely a legfelsőbb szerve, így része a közigazgatási rendszernek. A kormány a szorosán vett közigazgatási tevékenysége mellett kormányzati tevékenységet is ellát, ezért a mai közigazgatási jogtudományi szakirodalomban, amikor a közigazgatást definiálják, besorolják a közigazgatási tevékenységet ellátó szervek közé a kormányt is, hangsúlyozva, hogy a kormányzati tevékenység, a kormányzati funkció nem tartozik a közigazgatás körébe. A közigazgatás mint önálló hatalmi ág elkülönült feladatokkal, szervezettel, valamint csak a közigazgatást megillető jogosítványokkal és hatáskörökkel rendelkezik. A közigazgatás saját hatáskörében, jogosítványainak rendszerében önállóan jár el. A jog biztosítja önálló cselekvését, amely egyben a törvényesség garanciája is minden olyan hatalmi beavatkozással szemben, amely akadályozná, fékezne a közigazgatást hatékony működését, illetve veszélyezné a jog uralmát a közigazgatásban. A közigazgatás e relatív autonómia nélkül – amelyet ma alapvető követelménynek tekintenek a modern közigazgatási szakirodalomban – nem lenne képes hatékonyan működni, s a jogszerűség sem biztosítható akkor, ha a közigazgatásnak nincs más állami szervezeti rendszerektől elkülönült hatásköre és önálló felelőssége.

A fenti jogelméleti leírás alapján tehát a következő fogalmi elemekkel definiálhatjuk a közigazgatást:

1.) Bár a tudományos meghatározás adottnak veszi, a közigazgatás, mint igazgatási cselekvés csakis olyan társadalmi-politikai-gazdasági berendezkedés keretében értelmezhető, amelynek fejlettsége eléri azt a szintet, hogy államnak lehessen nevezni. Vagyis, hogy ezen társadalmi-politikai-gazdasági szervezeti rendszer működését az *ÁLLAM*, mint a legfőbb szuverén fogja össze és a szuverenitásának gyakorlását saját szerkezeti felépítésének (államszerkezet) keretében gyakorolja.

2.) Amennyiben az adott társadalmi berendezkedés leírható államként, akkor a továbbiakban ezen államszerkezeten belül határozottan különölni el az *állami végrehajtásért, igazgatásért felelős intézményrendszer*. A közigazgatásban a montesquieu-i hatalmi ágak megosztásának doktrínájából indul ki. Vagyis hogy az egységes állami szuverenitás gyakorlását meg kell osztani a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a végrehajtás között. Meglátásom szerint azonban ez az elmélet csakis az alkotmányos hatalomgyakorlás esetére

vonakoztatható. A közigazgatás definíciójához azonban nem szükséges, hogy az állami szuverenitás gyakorlása alkotmányos legyen. Közigazgatással olyan országokban is találkozhatunk, ahol a demokratikus joggyakorlást még hírből sem ismerik. Ezzel szemben ezeket az országokat is irányítani, működtetni kell. Ezért fókuszálók én kizárólagosan arra, hogy a hatalomgyakorlás irányai közül csakis a végrehajtásért, az igazgatásért felelős intézményrendszer legyen elkülönítve.

3.) Az intézményrendszer elkülönítése mellett, azzal egyidejűleg fontos az állam feladatainak meghatározása, az *állami hatáskörök* rögzítése. Tudnunk kell, hogy az állam milyen feladatokat akar ellátni, melyek tekinthetők *állami közszolgáltatásoknak*.

4.) A közigazgatás intézményrendszere *plurális* jellegű, továbbá, mind horizontálisan (központi közigazgatás – dekoncentrált közigazgatás) mind pedig vertikálisan (központi közigazgatás – területi-önkormányzati közigazgatás) *tagolt* legyen.

5.) Az állami hatásköröket gyakorló intézményrendszernek a *jognak alávetetten* kell működnie. Lehetőleg egységes eljárási szabályok szerint, figyelembe véve természetesen az egymástól eltérő ágazati sajátosságokat. Ugyanakkor a működése felett érvényesülnie kell a bírói kontrollnak is.

6.) Az intézményrendszert egységes, professzionális *közigazgatási kar* működtesse.

II. rész Az Európai Unió közigazgatásának definiálása az Alkotmányos Szerződés alapján

Az előző részben a közigazgatástan segítségével megjelöltük azokat az alapvető fogalmi elemeket, amelyekkel objektíven leírható, hogy egy adott társadalmi-politikai-gazdasági berendezkedésben működik-e közigazgatás. Bemutattuk, hogy milyen jellemzőknek kell megfelelnie annak a szervezetrendszernek, hogy azt mondhassuk rá, ez a rendszer egy közigazgatási szervezeti rendszer.

Most vizsgáljuk meg ezeket a fogalmi elemeket egyenként, hogy egyértelműen fellelhetőek-e az Európai Unió szervezeti rendszerében. Ennek bizonyítását az Európai Unió Alkotmányos Szerződésében megtalálható szabályok alapján végezzük.

A fogalmi elemek közül az első és legfontosabb tisztázandó kérdés, hogy beszélhetünk-e az Európai Unióval összefüggésben arról, hogy ez a szupranacionális szervezeti rendszer megfelel-e egy ÁLLAM-nak. Ennek a kérdésnek a bizonyítása ugyanakkor elválaszthatatlan a második fogalmi elemtől, vagyis az állami közszolgálat végrehajtásáért felelős szervezeti rendszertől. A közigazgatástan ugyanis eleve adotttnak veszi a közigazgatás definiálásakor azt, hogy egy adott társadalmi-politikai-gazdasági berendezkedés már elérte az a szintet, hogy ÁLLAM-ként legyen definiálható. Az Európai Unió vonatkozásában azonban ennek

bizonyítása külön eljárást igényel. Ezzel egyúttal pedig azt is igazolhatjuk, hogy az “Európai Állam” rendelkezik azzal a végrehajtó szervezeti rendszerrel, ami a tudományelméleti leírások szerint a közigazgatás definíciójának egyik fő fogalmi eleme.

1. Az Európai Unió Államisága az Alkotmányos Szerződés alapján; az önálló uniós végrehajtási szervezeti rendszer²

Ha egy társadalmi-gazdasági-politikai berendezkedést abból a szempontból kívánunk megvizsgálni, hogy az megfelel-e egy állam kritériumainak, akkor mindenképp előtte magának az államnak a fogalmát kell definiálni. Ez - bár első látásra semmi nehézséget nem jelent - nem könnyű feladat, mivel e néven összefoglalt jelenségnek a történelem folyamán nagyon sok formája létezett. Maga az a szó is, hogy ÁLLAM viszonylag új keletű. Ugyanakkor azt se veszítsük szem elől, hogy az állam definíciója erősen függ az adott kor világnézetétől és társadalmi eszményeitől.

A különböző definíciókban, pedig meg kell találni és meg kell határozni azokat a fogalmi elemeket, amelyek az államot objektíve leírják, mondhatni minden meghatározásban megtalálhatók. Azokat a minimális feltételeket, amelyek nélkül az államiság elképzelhetetlen. A fentiek figyelembe vételével én Georg Jellinek a meghatározását veszem alapul: ”Az állam, a földfelszín elhatárolt területén letelepedett, legfőbb hatalommal rendelkező, és ezáltal egységgé összefogott emberi sokaság.” Ennek alapján született meg a modern államra vonatkoztatható, tartalmi jelzőjétől független definíció, vagyis: az ÁLLAM egy meghatározott *területen* élő *népesség* felett gyakorolt *közhatalom*.

Ezen dolgozatban a három elem közül kizárólag a közhatalomra koncentrálok, mivel vizsgálódásunk szempontjából ennek van kiemelkedő jelentősége. Hiszen a szuverenitás gyakorlása, mint az egyes állami funkciók ellátása képezi a közigazgatás egyik alapvető rendeltetését.

1.1. A közhatalom (szuverenitás) államelméleti fogalma

A szuverenitás fogalmi meghatározása az általános államtan közepe, egy állam definiálásának legalapvetőbb feltétele. A szuverenitás szokásos államtani illetve államelméleti felfogása a következőkben összegezhető.

A szuverenitás főhatalmat jelent, s ha egy államról azt mondják, hogy szuverén, akkor ezen azt értik, hogy az adott társadalomban az a legfőbb hatalom.

A szuverenitásnak megkülönböztethető a belső és a külső oldala. A belső szuverenitás azt jelenti, hogy egy meghatározott területen élő népesség felett a szuverenitás birtokosa gyakorolja vagy gyakorolhatja a legfelsőbb hatalmat; a külső pedig azt, hogy a szuverenitás alanya a nemzetközi életben önálló hatalomként lép fel és önállóan jár el. A belső oldal így a főhatalmi jellegre utal, a külső pedig az önrendelkezésre. A belső és a külső vonatkozás az egységes szuverenitás csupán fogalmilag elválasztható elemei.

Az állami szuverenitás arra utal, hogy egy társadalmi-politikai rendszerben az állam a legfelsőbb hatalom: vagyis nem áll fölötte más olyan hatalmi tényező, ahová döntései ellen fellebbezni lehetne. E legfelsőbb hatalom egyben teljes hatalom (summa potestas). Ez egyrészt azt jelenti, hogy kizárólagos jelleggel dönt a közügyekben (önállóan alkotja meg az alkotmányt és alakítja ki jogrendszerét) és a legális fizikai kényszerítés monopóliumával rendelkezik. A hatalom teljessége másrészt arra utal, hogy a szuverenitás alanya (az állam, a parlament, vagy a nép, stb.) jogilag minden más hatalomtól független, és azok nem korlátozhatják. E hatalom szuverenitása így egyetemes: egy adott területen így minden

² Ezen dolgozatomban csak a szuverenitás kérdéskörére vonatkozó megállapításaimat emeltem át. A teljes dolgozat megtekinthető: a www.jogiforum.hu/publikaciok/146

személyre és szervezetre kiterjed. A szuverén hatalom továbbá egységes: annak különböző szervei együttesen gyakorolják a főhatalmat. Ha államról van szó, akkor a szuverenitás azt, mint egészet illeti meg. Ezen az egységes egészen belül azonban létezhet hierarchia, s ha ez így van, akkor a legfelső állami szerveknek nagyobb részük van a szuverenításban. Az alsóbb szervek azonban nem függetlenek abban az értelemben, hogy egy másik hatalmi rendszer részei. Az egységes jelleg abban is kifejezésre jut, hogy a szuverenitás oszthatatlan. Ez azt jelenti, hogy a hatalmi rendszer egységes egészként működik.

Az állam szuverenitása ugyanakkor egyes felfogások szerint nem feltétlenül korlátlan. A főhatalom nem azt jelenti, hogy az állam bármit megtehet. Az állam szuverén hatalmát bizonyos tényezők korlátozhatják. A belső szuverenitást korlátozhatják politikai, gazdasági illetve erkölcsi tényezők. A külső szuverenitást ugyancsak korlátozhatják politikai, gazdasági, erkölcsi, sőt nemzetközi jogi tényezők, vagy az is ha az állam politikai szövetséget köt vagy nemzetközi gazdasági közösség része.

Az államelméleti irodalomban a szuverenitás-elmélet megbontható, a szuverenitás fogalma részekre szedhető, de szigorúan csak hipotetikus alapon. Ennek megfelelően megkülönböztetjük a jogi, a politikai és a gazdasági szuverenitást.

Eszerint a legfőbb hatalomnak lehetnek ugyan korlátai, de az jogilag nem korlátozható (jogi szuverenitás). A politikai szuverenitás leválasztása az ún. megosztott szuverenitás koncepciója. Eszerint a főhatalomnak különböző hordozói lehetnek, és ha erről van szó, akkor az mintegy szétfolyik a hatalmi szervek rendszerében. A gazdasági szuverenitás pedig olyan módon értelmezhető, hogy a legfőbb hatalom képes előteremteni illetve biztosítani a hatalom gyakorlásához szükséges és nélkülözhetetlen anyagi erőforrásokat. E mellett pedig természetesen úgy tudja alakítani a gazdasági folyamatokat, hogy az ő legfőbb hatalmát ne veszélyeztesse, illetve a gazdasági folyamatok a neki legmegfelelőbb módon működjenek.

1.2. Az Európai Állam közhatalma és szuverenitása

Az ÁLLAM objektív fogalmi elemeinek harmadik eleme a közhatalom. Egy olyan hatalom, amely az adott terület és az ott élő népesség fölött álló abszolút és mindennemű korlátozástól mentes. Amennyiben ez a hatalom fennáll, illetve bizonyos intézményrendszeren keresztül működik, úgy ebben az esetben azt mondjuk, hogy az adott állam szuverén. A szuverenitás - ahogy azt az előbbieken is bemutattam - két, egymással szorosán összefüggő, egymással párhuzamos területen ragadható meg. Az egyik a belső szuverenitás, a másik a külső szuverenitás. A külső szuverenitás kérdéskörével ezen dolgozat keretei között - bár kétségkívül van némi közigazgatási vonatkozása - részletesen nem kívánok foglalkozni, mivel az nem tartozik vizsgálódásom tárgyába, továbbá ezen probléma részletes leírása a nemzetközi jog témakörébe tartozik.

A belső szuverenitásnak - dolgozatom témájával összefüggésben - én három összetevőjét különítem el:

- politikai szuverenitás: ez azt jelenti, hogy az adott társadalmi-politikai berendezkedésnek van legfelsőbb döntéshozói kompetenciával rendelkező intézményrendszere, amelynek alárendelve működnek további szervezetek. Ugyanakkor ez a legfelsőbb döntéshozói kompetenciával rendelkező intézményrendszer birtokában van egy olyan végrehajtói hatalomnak, amelyen keresztül érvényt tud szerezni döntéseinek.

- jogi szuverenitás: ez azt jelenti, hogy a legfelsőbb döntéshozói intézményrendszer saját maga szabadon tudja megalkotni saját jogrendszerét, alkotmányát. Továbbá, hogy az így meghozott jogi aktusokkal szemben egy másik, felsőbb döntéshozói fórumhoz már nem lehet fordulni.

- gazdasági szuverenitás: ennek a szuverenitás összetevőinek a helyzete általában véve

érdekes. Az államirodalom, ahogy azt már korábban is megjegyeztem, nem sorolja a klasszikus értelemben vett szuverenitás-tényezők köré. Munkám témaválasztása azonban megköveteli, hogy ezt most megemlítssem, mert igen fontos a bizonyító ereje dolgozatomban. (Csak zárójelben kívánom megjegyezni, hogy ezt a kérdéskört mindenféleképpen érdemes az államelméletben újragondolni, hiszen a gazdasági globalizációval létrejött multinacionális nagyvállalatok nem egy esetben nagyban tudják alakítani egy ország gazdasági szuverenitását és ezzel közvetve az állam teljes - külső és belső – szuverenitását.) Ez a szuverenitás azt jelenti, hogy az állam gazdasági értelemben is teljes mértékben önálló, nincs olyan tényező amely őt gazdasági értelemben korlátozhatná.

A *külső szuverenitás* azt hivatott kifejezésre juttatni, hogy a nemzetközi jogviszonyokban az adott társadalmi-gazdasági berendezkedés korlátozásmentesen, önállóan vesz részt. Vagyis önrendelkezése szabadon érvényesül.³

Vizsgáljuk meg ezek után, hogy a belső szuverenitás – összetevők fellelhetőek-e a Maastrichti Szerződésben illetve az Alkotmányos Szerződésben!

A belső szuverenitás.

a.) politikai szuverenitás

Az Unió politikai szuverenitásának alapját képező legfelsőbb intézményrendszer nem az Unió Szerződéssel jött létre. Az Unió intézményrendszerét az EGK Szerződés hozta létre. Kezdetben négy intézmény volt: a Tanács, a Bizottság, a Parlament és a Bíróság. Őket segítette egy konzultatív szerv, a Gazdasági és Szociális Bizottság. A Maastrichti Szerződés annyiban módosította ezt intézményi rendszert, hogy a Számvevőszéket intézményi rangra emelte, továbbá új konzultatív testületet is felállított, a Régiók Bizottságát.⁴ Meg kell még említenünk a gazdasági és monetáris unióhoz kapcsolódó intézményi változásokat, a Központi Bankok Európai Rendszerét illetve ezzel együtt az Európai Központi Bankot, de ennek részleteire a gazdasági szuverenitásnál térek ki. Mellettük működnek az intézményeknek nem minősülő szervek, így például a Parlament mellett az Európai Ombudsman⁵, az Europol és az Eurojust⁶ Tovább szintén a gazdasági szuverenitáshoz kapcsolhatóan szerepel a Maastrichti Szerződésben az Európai Beruházási Bank.⁷

Az Alkotmányos Szerződés ugyanezen intézményi rendszert vette át.⁸ Létrehozott azonban a Bizottságon belül egy új tisztséget, az Unió külügyminiszteri posztját, aki egy személyben a Bizottság egyik alelnöke is.⁹ Tovább az Alkotmányos Szerződés. III. rész, I. fejezet, 4. szakaszának címében megjelenik egy utalás egy önálló uniós közigazgatási szervezeti egységre: “...*hivatalaira és ügynökségeire*...” Az Alkotmányos Szerződés III-304. cikke azonban kimondja, hogy feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei, hivatalai (sic!) és ügynökségei egy nyitott, hatékony és független (sic!) európai igazgatásra (sic!) támaszkodnak. Továbbá, hogy ennek érdekében külön rendelkezéseket kell megállapítani egy

³ Szuverenitás ezen része dolgozatomban szempontjából irreleváns, így ennek részletes ismertetésétől itt eltekintek.

⁴ M.Sz.-E.K. V. rész, I. cím

⁵ M.Sz.-E.K. 195. cikk.

⁶ M.Sz.- EU. VI.cím, 29. cikk

⁷ M.Sz.EK. V.rész, I. cím, 5. fejelet.

⁸ Alkt.Szerz. I.rész, IV.cím; III.rész, V.cím, I.fej.; III.rész, III.cím, IV.fej. III-174, III-177. cikk

⁹ Alkt.Szerz. I.rész, IV. cím, I. fejezet, 27. cikk

európai törvényben.¹⁰ Az Alkotmányos Szerződés tehát kész tényként kezeli egy Európai állam, saját közigazgatási-végrehajtó szerveinek kiépítését.

Emellett a III-307. cikk részletesen meghatározza, hogy a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott jogi aktosok, amelyek – a tagállamokat kivéve – a jogalanyokra vagyoni kötelezettséget rónak, közvetlenül végrehajthatók. A végrehajtó szervet a tagállamok jelölik ki és erről kötelesek tájékoztatni a Bizottságot és a Bíróságot.¹¹

b, jogi szuverenitás

A jogi szuverenitás alapja a politikai szuverenitás. Ugyanakkor a politikai szuverenitás önmagában, jogi szuverenitás nélkül nem értelmezhető. Ha a politikai szuverenitáshoz nem kapcsolódik legfelsőbb jogalkotói hatáskör, abban az esetben nem beszélhetünk meglévő főhatalomról. Csak a kettő együtt, egymás mellett eredményezheti az abszolút, egyetemes közhatalmat egy adott államon belül.

A jogi szuverenitás két részre bontható:

- egyik eleme a jogalkotói szuverenitás és a hozzá kapcsolódó jogalkotói hatáskörre vonatkozó szuverenitási kérdések,
- a másik eleme pedig a jogalkalmazói szuverenitás.

Az Unió jogalkotói szuverenitása a kezdetektől fogva teljes, amit csak a tagállamok voltak minduntalan kétségbe és küzdöttek a túlzott uniós jogszabály-dömping ellen.

A jogi szuverenitást az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződésben alapozták meg, melyet a Maastrichti Szerződés is megőrzött. Eszerint az Európai Parlament a Tanáccsal közösen, valamint a Tanács és a Bizottság feladataik ellátása céljából és a Szerződésben meghatározott feltételek mellett rendeleteket és irányelveket adnak ki, határozatokat hoznak és ajánlásokat, vagy véleményeket fogalmaznak meg. A rendelet általános hatályú. Minden elemében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó. Az irányelv az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelez, de átengedi a nemzeti hatóságoknak a módszerek és az eszközök megválasztásának hatáskörét. A határozat címzettjére nézve minden elemében kötelező. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.¹² Ezekből a definíciókból azonban még nem következett egyértelműen az uniós jog szupranacionalitásának egyértelműsége. Szükség volt még ehhez olyan Európai Uniói Bírósági döntésekre, amelyek egyértelművé tették a tagállamok számára, hogy az Európai Gazdasági Közösséggel, illetve később az Unióval egy olyan új jogrendszer jött létre, amely a saját, tagállami jogszabályi hierarchiájuk fölött áll, ám ugyanakkor saját jogrendszerük részét is képezi sui generis módon. Az erre vonatkozó Bírósági ítéletek nagy számára tekintettel itt és most csak két ítéletet emelnék ki: az egyik Van Gend and Loos – ügy (C-26/62), a másik a Costa v. ENEL-ügy (C-6/64). A Van Gend and Loos – esetben kimondta a Bíróság, hogy a közösségi jog – és ezen belül maga a Szerződés is – beépül a tagállami jogrendszerbe és mindenki jogot alapíthat rá a bíróság előtt. A Costa – esetben a Bíróság kimondta a közösségi jog szupremációját, vagyis az olasz joggal szembeni elsőlegességét. A tagállamoknak azonban még így is nagyon sok - Bíróságon is eltöltött - időbe telt amíg elfogadták ezeket a tényeket.

10 Alk.Szerz. III. rész, I. fej., 4. szakasz, III-304. cikk

11 Alk. Szerz. III. rész, I. fej., 4. szakasz, III-307. cikk

12 M.Sz.-EK. 249. cikk

Az Alkotmányos Szerződésbe a Konvent belefoglalmazta az uniós jogalkotás szupremációját, azzal, hogy az Alkotmány, valamint az Unió intézményei által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása körében alkotott jog a tagállamok jogával elsőbbséget élvez.¹³ E mellett rögzíti és pontosan meghatározza az Alkotmányos Szerződés az uniós jogforrásokat és azok hierarchiáját.

Ennek értelmében az Alkotmányban átruházott hatáskörök gyakorlása során, az Unió, a jogalkotási hatáskörök szabályainak megfelelően, a következő jogi aktusokat alkalmazza: európai törvények, európai kerettörvények, európai rendeletek, európai határozatok, ajánlások és vélemények. Az európai törvény általános hatállyal bír. Teljesen egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban. Az európai kerettörvény az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

Az európai rendelet olyan általános hatállyal bíró nem jogalkotási aktus, amely a jogalkotási aktusok, és az Alkotmány egyes külön rendelkezéseinek végrehajtására szolgál. Az európai rendelet egyaránt lehet olyan, amely teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó, illetve olyan amely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Az európai határozat teljes egészében kötelező, nem jogalkotási aktus. Amennyiben külön megjelöli, hogy kik a címzettjei, a határozat kizárólag azokra nézve kötelező, akiket címzettként megjelöl.

Az intézmények által elfogadott ajánlások és vélemények nem bírnak kötelező erővel.¹⁴

A fentieken kívül ismeri még az Alkotmány a végrehajtási aktusokat. Ennek két formája van: a tagállami végrehajtási aktus, illetve az uniós végrehajtási aktus. A tagállami végrehajtási aktusok a fenti uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges tagállami hatáskörben meghozott rendelkezések. Az Unió saját hatáskörben is hoz végrehajtási intézkedéseket. Ezek európai végrehajtási rendeletek vagy európai végrehajtási határozatok lehetnek.¹⁵

A jogi szuverenitáson belül a jogalkotási szuverenitást mi tehetné a legszélesebb értelemben vett szuverenitássá, mint az Alkotmányozás. Az Unió az Alkotmányos Szerződéssel hozta a tagállamok tudomására, hogy ezen a területen nem tűr meg más, tőle nagyobb jogalkotói hatalmat. Csakis az általa egybehívott Konvent adhatott Alkotmányt az ő (állam)polgárainak. A jogalkotás mellett kell említenünk egy másik alkotóelemet. Ez a terület, pedig a jogalkotói hatáskörgyakorlás. Az Uniónak vannak ún. megosztott hatáskörű jogalkotási területei, ahol mind az Unió mind, pedig a tagállamok alkothatnak és fogadhatnak el kötelező erejű aktusokat. A tagállamok azonban alá vannak rendelve az Unió főhatalmának még ezeken a területeken is. A tagállamok ugyanis ezeken a megosztott hatáskörökben csak olyan mértékben élhetnek jogalkotási hatáskörükkel, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott – kifejezetten -, hogy lemond a hatáskörének gyakorlásáról.¹⁶ Ha tehát az Unió ezeken a jogalkotási területeken megalkot bármilyen kötelező erejű aktust, úgy ez a hatásköri rész azonnal kizárólagos Uniós hatáskörre válik. Úgyszintén akkor is, ha a tagállam él ugyan jogalkotási hatáskörével, de az Unió mégis úgy dönt, hogy megalkot erre a területre egy kötelező érvényű jogi aktust, hiszen a már korábban is ismertetett Uniós jogi szupremáció miatt a tagállami jogalkotást fölülrírja a kötelező érvényű Uniós jogszabály. Ennek eredményképpen tehát szinte minden jogalkotási hatáskör az Uniónak, mint Európai Államnak a jogi főhatalma alá került.

Ha pedig megnézzük az Alkotmányos Szerződést, láthatjuk, hogy a párhuzamos jogalkotási

13 Alk. Szerz. I. rész, III. cím, 10. cikk (1) bek.

14 Alk. Szerz. I. rész, V. cím, I. fej. 32. cikk (1) bek.

15 Alk. Szerz. I. rész, V. cím, I. fej. 36. cikk (1) és (4) bek.

16 Alk. Szerz. I. rész, III. cím, 11. cikk (2) bek.

területtel és az Uniónak fenntartott kizárólagos hatásköreivel, valamennyi területen elsőbbséget és kizárólagosságot, tehát abszolút főhatalmat élvez a jogalkotásban.

A jogalkotási szuverenitást az igazságszolgáltatás illetve a jogalkalmazói szuverenitása hivatott őrizni a tagállamok, illetve azok bíróságaival szemben. A processzionális jogintézmény az ún. előzetes döntéshozatali eljárás. Ezt a jogintézményt az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződés hozta létre, mely változatlan formában került be a Maastrichi Szerződésbe is. A Bíróság szerződés szerinti alapfeladata, hogy a Szerződés értelmezése és alkalmazása során biztosítsa a jog tiszteletben tartását. Ezzel összhangban a Bíróság döntést hozhat:

- a Szerződés értelmezéséről,
- a Közösség intézményei és az EKB által meghozott jogi aktusok érvényességéről és értelmezéséről,
- a Tanács által létrehozott szervek alapszabályainak értelmezéséről, ha ezek az alapszabályok így rendelkeznek.

Ha a fentiekkel kapcsolatban egy tagállam bírósága előtt merül föl jogértelmezési vita és ha a tagállami bíróság úgy véli, hogy ítélete meghozatalához ezen kérdésben való döntésre van szükség, akkor ezt a kérdést a Bíróság elé terjesztheti döntéshozatal céljából. Ha ilyen kérdés olyan tagállami bíróság előtt merül föl, amelynek döntése ellen nincs helye jogorvoslatnak, akkor ez a tagállami bíróság köteles a Bírósághoz fordulni.¹⁷

Az Alkotmányos Szerződés szerint a Bíróság biztosítja a jog tiszteletben tartását az Alkotmány értelmezése és alkalmazása során, továbbá - többek közt - a tagállami bíróságok kérelmére előzetes döntést hoz az Unió jog értelmezése vagy az intézmények által elfogadott jogi aktusok érvényességére vonatkozó kérdésekről.¹⁸ Ez utóbbi hatáskört tovább pontosítja az Alkotmányos Szerződés.

Eszerint a Bíróság hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

- az Alkotmány értelmezése,
- az Unió intézményei által elfogadott jogi aktusok érvényessége és értelmezése.

Az erre vonatkozó eljárási szabály szerint, ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül föl és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükséges a kérdés eldöntése, kérheti a Bíróságot, hogy hozzon döntést ebben a kérdésben. Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül föl ilyen kérdés, amelynek határozata ellen nincs lehetőség további jogorvoslatra a nemzeti jog szerint, e bíróság köteles a Bírósághoz fordulni.

Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben, olyan kérdés merül fel, amely valamely őrizetben lévő személyt érint, a Bíróság a lehető legrövidebb időn belül határoz.¹⁹

A fentiek alapján nem lehet kétségünk a jogalkalmazási szuverenitás abszolút megléte felől.

c, gazdasági szuverenitás

A gazdasági szuverenitással kapcsolatban már az előzőekben is többször jeleztem, hogy nem tartozik szigorúan a belső szuverenitást alkotó tartalmi elemek közé. Az Európai Uniónak, mint Államnak az igazolásához azonban nagyon is szorosan illeszkedik. Részletesebb bemutatása meglátásom szerint nem nélkülözhető.

Az Európai Unió - illetve különösen jogelődje, az Európai Gazdasági Közösség – elsősorban és mindenek előtt egy gazdasági alapú érdekegyesülés. Annak érdekében jött létre, és a későbbiekben azért léphetett a politikai integráció útjára, mert felismerte azt a nagyszerű

17 M.Sz. – EK. 220., 243 cikk

18 Alk. Szerz. I. rész, IV. cím, I. fej. 28. cikk, (1) és (3) bek.

19 Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, I. fej., III-274. cikk

tényt, hogy ha a tagállamok külön-külön sikeres gazdaságait összekapcsolják, - értsd: teljes mértékben nyitottá teszik – egy egységes gazdasági térséggé, akkor az egyenként elért gazdasági fejlettséget komulálni tudják. Ennek eredményeként pedig ha az Unió gazdasága egyre feljebb szárnyal, akkor a tagállamok gazdasága is fejlődő tendenciát fog mutatni. A gazdasági szuverenitás bizonyítása, ebben az értelemben tehát nem más, mint az Európai Unió identitása alapjának az igazolása.

Ha szűken kívánjuk értelmezni a gazdasági szuverenitást, akkor elegendő lenne csak egyetlen szót leírni és több kommentárt nem is érdemelne a dolog. Ez a szó, pedig az, hogy euro. Az egyetlen és kizárólagos európai (közös) pénz már önmagában megtestesíti, megjeleníti az Uniónak, mint Államnak a gazdasági szuverenitását. Az euró mögött azonban rendkívül összetett és bonyolult pénzügyi és gazdaságpolitikai folyamatok, egymással több ponton is szorosan kapcsolódó, rendszere húzódik meg. Maga az euro ezeknek a háttér-folyamatoknak az eredménye, ezen gazdasági események materiális kifejeződése. Ezért szükséges a gazdasági szuverenitás kérdésének egy szélesebb, tágabb értelmű vizsgálata. Ezen belül pedig meg kell vizsgálni a háttér-folyamatok összetevőit, ezek működését és egymásra gyakorolt kölcsönhatását.

Az összetevők közül az egyik a gazdasági unió, a másik, pedig a monetáris unió. Vizsgáljuk meg őket külön – külön.

A gazdasági unió megteremtése és ezzel egy időben történő közösségesítése - uniós hatáskörbe történő beszerzése - a Maastrichti Szerződés eredménye. Előtte az Európai Gazdasági Közösségekről szóló Szerződés még megelégedett annyival, hogy biztosította a tagállamok számára az ún. négy-szabadság elvének teljeskörű érvényesítését. A szabadpiac legszebb hagyományait követve csak a legminimálisabb tilalmi listát állította össze ebben a Szerződésben. A szerződő államok rögzítették, hogy mitől fognak tartózkodni a Szerződés hatálybalépésétől kezdve. A többit pedig a piac öntörvényére bízták.

A Közösség ekkor egy passzív szerepet játszott, abban az értelemben, hogy tartózkodott a tagállamok gazdaságpolitikájának befolyásolásától, inkább a jogi különbözőségek felszámolására és a jogi akadályok megoldására helyezte a hangsúlyt.

A Maastrichti Szerződés ezzel abszolút ellentétes álláspontot foglalt el. A Gazdasági és Monetáris Unióról szóló részt beépítette az I. pillérbe, a Közösségekre vonatkozó részbe. Ezzel együtt megszüntette a Közösség passzivitását a gazdaságpolitikai cselekvéseiben. Az Unió pozitív tevékenységre váltott. Megindult a Gazdasági Unió kiépítése. Az Unió passzív magatartását felváltotta az aktív cselekvés. Az Unió rátelepedett a tagállamok gazdaságára illetve azok gazdaság politikájára, a végletekig visszaszorítva saját gazdasági szuverenitásukat. A tagállamok vállalták, hogy gazdaságpolitikájukat közös ügynek tekintik, alárendelik a Közösség célkitűzéseinek, közelebbről a (Miniszteri) Tanácsnak.²⁰ E mellett a Tanács kidolgozza a tagállamok és a Közösség gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokat. Ennek megvalósulását, pedig figyelemmel kíséri mind a tagállamokban, mind, pedig a Közösség egészében. Ennek alapjául szolgáló dokumentumokat a Bizottság nyújtja be jelentések formájában a Tanácsnak. A Bizottsági jelentések pedig a tagállamoknak a saját gazdaságpolitikájuk területén meghozott fontos intézkedésekről megküldött tájékoztatók alapján készülnek.²¹ A kör bezárult, a tagállamok az Unió elvárásainak és nem saját, önálló gazdasági érdekeik mentén alakítják ki gazdaságpolitikájukat.

Emellett rögzítik az Unió bizonyos határokon belüli direkt gazdasági beavatkozásának lehetőségét. Az egyik ilyen alkalom az, hogy ha bizonyos termék esetében súlyos ellátási

20 M.Sz.-EK. 98. és 99. cikk (1) bek.

21 M.Sz. – EK. 99. cikk, (2) és (3) bek.

nehézség merülne föl, akkor a Tanács konkrét intézkedéseket hozhat a gazdasági helyzetre vonatkozóan. A másik lehetőség az, hogy ha nagyon súlyos, de a tagállamnak fel nem róható rendkívüli esemény vagy természeti katasztrófa történik, akkor az Unió közvetlenül nyújthat pénzügyi segítséget az adott tagállamnak.²²

A másik hatásköri rendelkezés az Unió gazdasági immunitására vonatkozó szabály. Eszerint az Unió semmilyen formában nem felelős a tagállamok által vállalt kötelezettségekért és nem vállalja azokat magára.²³

A gazdasági unión belül legmarkánsabban tetten érhető közhatalmi jogosítvány azonban nem a fentiek, hanem a gazdasági unió, tagállamokat terhelő alapvető kötelezettségszegésének, a tagállami, túlzott mértékű költségvetési hiány elkerülésének megsértése esetére alkalmazható szankciók. Azt, hogy mikortól minősül egy tagállami költségvetési hiány túlzott mértékűnek, a Maastrichti Szerződéshez csatolt, a "túlzott költségvetési hiány esetén alkalmazandó eljárásról" szóló Jegyzőkönyv tartalmazza. Ha pedig egy tagállam ennek a kötelezettségének nem tesz eleget, akkor az Unió lefolytatja vele szemben a Szerződésben előírt – mondjuk így – uniós közigazgatási eljárást, amelynek a végén a Tanács, saját hatáskörben, akár megfelelő összegű pénzbírsággal is súlythatja a renitens tagállamot.²⁴

Az Alkotmányos Szerződés a fenti rendszert, az eljárásjogi és hatásköri előírásokat teljes egészében átvette. Az Unió Alkotmánya értelmében a gazdaságpolitika az Unió megosztott hatáskörébe tartozik, tehát közvetve kizárólagos hatásköri terület. Fontos változás a Maastrichti Szerződéshez képest, hogy a túlzott hiány mértékéről szóló jegyzőkönyv helyébe – esetlegesen bővült tartalommal és feltételrendszerrel – egy európai törvény fog lépni.²⁵

A gazdaságpolitika jövője tehát az Európai Állam hatáskörébe került és ezen hatáskör közhatalmi jogosítványai is bekerültek az Alkotmányba. A tagállami gazdasági szuverenitás teljes egészében az igazodásra, az alkalmazkodásra és a végrehajtásra szűkölt.

A monetáris unió a gazdasági szuverenitáson belül a pénzügyi függetlenséget hivatott biztosítani. Egy gazdaságilag szuverén államban ez a világ legtermészetesebb, dolga, hiszen létrejöttétől kedve rendelkezik saját nemzeti fizetőeszközzel. Az Unióban az egységes és tényleges, az uniós polgárok által is kézzelfogható pénz létrejötte az Európai Unió gazdaságtörténetének legfiatalabb szakasza. Ezt a szakaszt a Maastrichti Szerződés nyitotta meg. Programot hirdetett az egyetlen és kizárólagos közös valuta bevezetésére és létrehozta a végrehajtására a hatáskörrel rendelkező intézményrendszert.

A Szerződésben a monetáris politikai szabályozása két, egymástól jól elkülöníthető részből áll.

Az első rész a *monetáris politika intézményrendszerét* foglalja magába. Ez az intézményrendszer a Központi Bankok Európai Rendszerét (KBER), illetve ezen belül, az Unió Jegybankját, az Európai Központi Bankot (EKB) jelenti. Ennek keretében meghatározza a KBER jogállását, feladatait és hatáskörét. Továbbá ehhez kapcsolódóan, ezzel összhangban szintén rögzíti a KBER-en belül az EKB jogállását, intézményi berendezkedését, valamint a KBER hatáskörén alapuló saját jogkörét. Szabályozza a Szerződés ezen fejezete a KBER, az EKB és tagállamok viszonyát, valamint a tagállamok alárendeltségét.²⁶ A Közösségi jog kettejük közül, csak az EKB-nak adott jogi személyiséget.

Nem mehetünk el, azonban szó nélkül bizonyos, kizárólag a jegybankokat megillető

22 M.Sz.-Ek. 100. cikk

23 M.Sz.-Ek. 103. cikk

24 M.Sz.-EK. 104.cikk

25 Alk.Szerz. III.rész, III. cím, II.fejezet, 1.szakasz

26 M.Sz.-EK. 105-110; 112-115.cikk, valamint a Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank Alapszabályáról szóló jegyzőkönyv

jogosítványok és hatásköri leírások mellett, amelyek minden kétséget kizáróan bizonyítják a pénzügyi, és ezen keresztül az Unió gazdasági függetlenségét. Ezek a következők:

- a klasszikus jegybanki funkció. Ugyanis kizárólag az EKB jogosult arra, hogy bankjegykibocsátást engedélyezzen a Közösségben. Az EKB és a nemzeti központi bankok (jegybankok) bocsáthatnak ki ilyen bankjegyeket. Kizárólag az EKB és a nemzeti központi bankok által kibocsátott bankjegyek minősülnek törvényes fizetési eszköznek a Közösségben. A tagállamok ugyan bocsáthatnak ki pénzürmeket, de a pénz mennyiségét az EKB hagyja jóvá.²⁷

- pénzügyi felügyeleti jogkörök. A KBER közreműködik az illetékes hatóságok politikájának zavartalan irányításában, a hitelintézetek prudenciális felügyeletét és a pénzügyi rendszer stabilitását illetően. Ennek keretében a Tanács az EKB-ra bízhat olyan különleges feladatokat, amelyek a hitelintézetek és más pénzügyintézetek – biztosító társaságok kivételével – prudenciális felügyelete területén folytatott politikákhoz kapcsolódnak.²⁸ Azt hiszem ennek a jogkörnek az idesorolása némi magyarázatra szorul. Való igaz, ez a hatáskör nem a szónak a klasszikus értelmében vett jegybanki hatáskör. Ugyanakkor ne tévesszük szem elől azt sem, hogy hiába építi ki saját, egységes pénzügyi piacát az Unió, létrehozva hozzá a saját jegybankját, ha nincs e mellett egy olyan szervezet, amely őrködne a pénzügyi piac biztonsága fölött. Az Unió nem jogosult saját, önálló közigazgatási egységeket létrehozni bizonyos tevékenységei végrehajtására, különösen nem közhatalma gyakorlására és közhatalmának érvényre juttatására. Ennek alapján teljesen egyértelmű, hogy ezt a közhatalmi jogosítványt - nevezetesen a pénzügyi felügyeletét - csakis ebben a rendszerben, a KBER-en keresztül gyakorolhatja.

- jogalkotási hatáskör. A KBER feladatkörében a jogalkotási hatásköröket az EKB gyakorolja.

Ennek értelmében rendeleteket adhat ki, határozatokat hozhat, ajánlásokat és véleményeket bocsáthat ki. A rendelet általános hatályú, minden részében kötelező és közvetlenül alkalmazandó mindegyik tagállamban. A határozat csak a címzettet kötelezi. Az ajánlások és a vélemények nem kötelezőek.²⁹ Látható tehát, hogy a KBER, illetve ezen keresztül az EKB hatáskörei körül vannak bástyázva garanciális elemekkel. Igen széles a jogalkotási hatáskör, hiszen nem csak konzultatív, tanácsadó jogi aktusokat adhat ki, hanem minden tagállamban külön implantációs eljárás nélkül közvetlenül hatályosuló közösségi jogszabályt.

- szankcionálási jogosítvány. Közhatalmi státusát a KBER-nek, illetve ezen belül az EKB-nak ugyan a jogalkotási hatáskör alapozza meg, azonban teljessé csakis és kizárólag a döntéseinek való érvényszerzés képessége, a végrehajtás, a szankcionálás teszi. Ez a jogköre a Tanácstól származik. Ennek keretében, pedig az EKB jogosult rendeletei és határozatai be nem tartása miatt a vállalatokat pénzbírsággal vagy bírsággal sújtani.

A monetáris politika szabályozásának másik része maga a program, az *euro bevezetésének menetrendje*.³⁰ Tekintettel arra, hogy ez a menetrend megvalósult, az euro a tagállamokban – néhány ország kivételével - bevezetésre került, nem kívánok külön kitérni.

Az Alkotmányos Szerződés - a gazdasági unióhoz hasonlóan - a monetáris politikai szabályozásának első részét kihagyások nélkül veszi át.³¹ Az Unió Alkotmánya értelmében a független pénzügyi politika az Unió megosztott hatáskörébe tartozik, tehát közvetve

27 M.Sz.-EK 106.cikk, (1) és (2) bek.

28 M.Sz.-EK, 105. cikk (5) és (6) bek.

29 M.Sz.-EK. 110. cikk, (1) és (2) bek.

30 M.Sz.-EK. 116-124. cikk, valamint az "Európai Közösség Alapító Szerződésének 109/J. cikkében (EK.121.cikk) előírt konvergencia kritériumokról" szóló Jegyzőkönyv

31 Alk. Szerz. III. rész, III. cím, II. fejezet, 2. és 3. szakasz

kizárólagos hatásköri terület. A Maastrichti Szerződés és az Alkotmányos Szerződés között az eltérés csupán annyi, hogy az Alkotmányos Szerződés a monetáris politikán belül megkülönböztet eurocsoportba tartozó államokat, illetve az ún. eltéréssel rendelkező tagállamokat, amelyek nem teljesítették az euro bevezetéséhez szükséges feltételeket. Az eurocsoportba tartozó tagállamok számára a gazdasági szuverenitáson alapuló közhatalmi eszközökkel további kötelezettségeket állapít meg az Alkotmányos Szerződéssel összhangban a Miniszterek Tanácsa. Az eltéréssel rendelkező tagállamokra vonatkozóan pedig felsorolja, hogy az Alkotmányos Szerződés mely rendelkezései nem alkalmazhatók. Továbbá rögzíti ezen tagállamok viszonyát az eurocsoporthoz és előírja a szervezeti együttműködést.³²

A gazdasági szuverenitáshoz, ha nem is alapvető jelentőséggel, de hozzátartozik a költségvetés kérdése is. Hiszen a költségvetés megléte azt hivatott bemutatni az államban élőknek, hogy az adott főhatalom rendelkezik - mind a belső, mind a külső - szuverenitás gyakorlásához szükséges anyagi forrásokkal. Az Unió, illetve korábban a Közösség egészen a kezdetektől, a Római Szerződéstől kezdve rendelkezett a Szerződésekben foglalt végrehajtásához szükséges anyagi eszközökkel. Az idők folyamán csak a költségvetés megszavazásának módja, illetve annak összege változott, az alapok maradtak. Tekintettel arra, hogy a költségvetés kérdése, valamint egyáltalán a létezése nem tartozik az államelméleti, objektív, állam-fogalmi elemek közé, ezért ennek részletes ismertetésétől itt eltekintek.

2. Az uniós közszolgálat; hatáskörök az Európai Unióban

2.1. A hatáskörgyakorlás problémái

A hatáskörök megosztásának és hatáskörökben foglalt jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése már a kezdetektől, tehát az Európai Gazdasági Közösség létrehozásától fennáll.³³ A meglévő bonyodalmakat tovább nehezítette a Maastrichti Szerződés megkötése az Európai Unióról, hiszen az addigi quasi közjogi berendezkedést kibővítette teljesen új elemekkel – a pillérekkel – és ezek mellett megalkotta a szubszidiaritás elvét.³⁴ Ez utóbbival mintha olajat öntött volna a tűzre az Unió, hiszen ezen princípium megjelenése után újból föllángolt a vita a tagállamok és a Közösség közti hatáskörmegosztásról, amely azt mutatta, hogy ez a kérdéskör még mindig megoldatlan és nagyon komoly feszültség és konfliktusforrás a Közösségen, közvetve pedig az Unión belül.

Valóban tény, hogy az Unió belül a hatáskörök elhatárolása nem egyszerű még a szubszidiaritás elve alapján sem. A hatáskörök felosztása, egy matematikai elméletet, a halmazelméletet segítségül hívva a következők szerint ábrázolhatók:

- kizárólagos közösségi hatáskör
- kizárólagosan tagállami hatáskör
- megosztott (ezen fogalmi jelölés mellett a bírói ítéletekben a “versengő”, “párhuzamos”, “vegyes”, és “kiegészítő” megjelöléseket is találhatjuk)³⁵ hatáskör.
-

32 Alk. Szerz. III. rész, III. cím, II. fejezet, 3.a. és 4. szakasz, továbbá az “eurocsoportról szóló Jegyzőkönyv

33 Alberto J. Gil Ibanez: A Közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, OSIRIS Kiadó, Bp., 2000., 48. old.

34 A szubszidiaritás elvét az MSz.-E.K. 3. cikkelyének (2) bekezdése intézményesítette

35 Alberto J. Gil Ibanez: A Közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, OSIRIS Kiadó, Bp., 2000., 49. old.

Bár elméleti szempontból – fenti ábra alapján - a különbségtétel egyszerűnek tűnik. Hiszen kizárólagos hatáskör esetén cselekvési kötelezettség áll be, megosztott kompetencia esetén fennforgásakor a közösség mozgását bizonyos tényezők korlátozzák, valamint kizárólagos kompetenciák megtiltanak mindenféle tagállami beavatkozást, megosztott hatáskör esetén a tagállamok cselekedhetnek, ha a Közösség még nem cselekedett.³⁶

Ugyanakkor rendező elv szerint szolgálhat az “hatáskör átruházás” kategóriája is, vagyis az, hogy a Közösség csak a Szerződésben ráruházott hatáskörrel rendelkezik. Nincs joga tehát arra, hogy saját hatáskörét, saját hatalmi érdekükből, önállóan kiterjessze esetleg más hatáskörök rovására.

Eddig látható tehát, hogy ha valamiféle halvány határvonal, kissé bizonytalan keret kibontakozni látszik arra vonatkozóan, hogy a Közösségi közigazgatás azért bizonyos határon belül mozog.

2.2. Hatáskörök az Alkotmányos Szerződésben

Az Alkotmányos Szerződés ebben a kérdésben nem hozott gyökeres változást, legfeljebb markánsabbá tette az eddigi bizonytalan hatásköri leírásokat. Az Alkotmányos Szerződés külön részt szentel az Unió hatásköreinek.³⁷ Ezen belül először is meghatározza a hatáskörök gyakorlására, illetve a hatáskör elhatárolásra irányadó három alapelvet. Bár az Alkotmányos Szerződés az Alapelvek megjelölésben csak két princípiumot nevesít és külön cikkelyben³⁸ tárgyalja az ún. “rugalmassági klauzulát”, meglátásom szerint azonban ez olyan fontos hatásköri rendező elv, amit feltétlenül az alapelvek között kell tárgyalnunk. Ezt követően rögzíti a hatáskörök típusait, majd az egyes hatáskörök külön ismertetése következik.³⁹ Emellett pedig külön cikkelyeket szán a – nevezzük így – az uniós speciális hatásköreinek ismertetésére.⁴⁰ Rögzíti még az uniós hatáskörök gyakorlásának végrehajtása hivatott “uniós jog” alkotmányos elsőbbségét.⁴¹ Ezen utóbbi kérdés vizsgálata e tanulmány keretein belül nem szükséges, tekintettel arra, hogy magának az uniós jognak a kérdésköre az uniós közigazgatás egy speciális területe, mely így nem képezheti egy általános, definitív szándékú elemzés tárgyát.

2.2.1. A hatáskörgyakorlás alkotmányos alelvei

2.2.1.1. Szubszidiaritás és arányosság

Az Alkotmányos Szerződés – mint azt az előbbieken is említettem – csak két alapelvet rögzít: a szubszidiaritás és az arányosság alapelvét. Mindkét alapelv alkalmazásról egy jegyzőkönyvet is csatoltak a Szerződő Felek, azzal a szándékkal, hogy az elvek alkalmazásának feltételeit rögzítsék, továbbá, hogy létrehozzanak egy rendszert ezen elvek alkalmazásának az intézmények általi ellenőrzésére. Az Alkotmányos Szerződés értelmében Az Unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör átruházása elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és arányosság elvei az irányadóak. A hatáskör-átruházás elvének megfelelően az Unió a tagállamok által az Alkotmányban ráruházott hatáskörök keretén belül jár el az abban foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet az Alkotmány nem ruházott át az Unióra, a tagállamoknál marad. A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a megtenni

36 Alberto J. Gil Ibanez: A Közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása, OSIRIS Kiadó, Bp., 2000., 49.old.

37 Alk. Szerz. I. rész, III. cím

38 Alk. Szerz. I. rész, III. cím, 17. cikkely

39 Alk. Szerz. I. rész, III. cím, 11., 12., 13. cikkely

40 Alk. Szerz. I. rész, III. cím, 14., 15., 16. cikkely

41 Alk. Szerz. I. rész, III. cím, 10. cikkely

szándékozott 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 az Alkotmányhoz csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak ennek az elvnek a tiszteletben tartásáról.

Az arányosság elvének megfelelően az Unió fellépése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami az Alkotmány célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

Az intézmények az arányosság elvét a csatolt jegyzőkönyvben foglaltak szerint alkalmazzák. A Jegyzőkönyv erről a következőket fogalmazza meg: Az Alkotmány 1-9. cikke alapján valamennyi intézmény biztosítja a szubszidiaritás és arányosság elveinek folyamatos tiszteletben tartását. A jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széleskörű konzultációkat folytat. Ennek során, adott esetben a tervezett jogi aktus regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni. Különösen sürgős esetekben a Bizottság nem folytat konzultációt a javaslatról. Erre vonatkozó döntését a javaslatban indokolni kell.

A Bizottság valamennyi jogalkotói aktusra irányuló javaslatát vagy módosított javaslatát megküldi a tagállamok nemzeti parlamentjének azzal egyidőben, hogy azokat megküldi az uniós jogalkotóknak. Az Európai Parlament jogalkotói határozatait és a Miniszterek Tanácsának álláspontjait közvetlenül elfogadásuk után meg kell küldeni a tagállamok nemzeti parlamentjének. A Bizottság javaslatait a szubszidiaritás és arányosság elvei tekintetében külön indokolnia kell. A jogalkotási javaslatok mindegyikének külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a javaslt előrelátható pénzügyi kihatásairól, továbbá – kerettörvények esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A Bizottság figyelembe veszi annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre vagy a polgárookra háruló akár pénzügyi, akár igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel. Bizottság jogalkotási javaslataira vonatkozóan – a javaslat továbbításától számított hat héten belül – bármely tagállam nemzeti parlamentje, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság elnökeinek, amelyben kifejti azokat az okokat, amelyek alapján a szóban forgó javaslatot nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás és az arányosság elveivel. A nemzeti parlamentekre, illetve nemzeti parlamenti kamarákra tartozik, hogy – adott esetben – a jogalkotói hatáskörökkel rendelkező regionális parlamentekkel egyeztessenek. Az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a bizottság figyelembe veszi a tagállamok nemzeti parlamentjeinek, illetve azok kamaráinak indokolt véleményét. Az egykamarás parlamenti rendszerrel rendelkező tagállamok nemzeti parlamentjeinek két-két szavazatnyi, míg a kétkamarás parlamenti rendszerek egyes kamaráinak egy-egy szavazatnyi súlyuk van. Amennyiben az indokolt véleményeknek a tagállamok nemzeti parlamentjeinek és nemzeti parlamenti kamaráinak biztosított szavazati súlyuk együttes összegéhez viszonyított legalább egyharmadnyi része azt állapítja meg, hogy a Bizottság javaslata nincs összhangban a szubszidiaritás és az arányosság elveivel, a Bizottságnak a szóban forgó javaslatot felül kell vizsgálnia. Ez az arány az Alkotmány III-165. cikkében foglalt rendelkezések alapján előterjesztett, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségére vonatkozó bizottsági javaslatok, illetve tagállami kezdeményezések esetén az összes szavazati súlyuk egynegyede. A javaslat felülvizsgálatát követően a Bizottság az eredeti javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja. A Bizottságnak ezt a döntését meg

kell indokolnia. A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktusok megtámadására irányuló, valamely tagállam által az Alkotmány III-270. cikkében előírt szabályok szerint benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve nemzeti parlamenti kamarája nevében a Bírósághoz továbbított keresetek elbírálására. Az Alkotmány ugyanezen cikkének megfelelően a Régiók Bizottsága szintén keresetindítási joggal rendelkezik az olyan jogalkotási aktusok tekintetében, amelyek elfogadásához az Alkotmány rendelkezései szerint vele konzultálni kell. A Bizottság minden évben jelentést nyújt be az Európai Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, a Miniszterek Tanácsának és a tagállamok nemzeti parlamentjeinek az Alkotmány 1-9. cikkének alkalmazásáról. Ezt az éves jelentést a Régiók Bizottságának és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak is meg kell küldeni.

2.2.1.2. A “rugalmassági klauzula”

Ha az Alkotmányos Szerződés III. részében meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy az Alkotmányban foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és az Alkotmány nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Miniszterek Tanácsa a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.

Az e cikk alapján elfogadott rendelkezések nem eredményezhetik a tagállamok jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját olyan területeken, amelyeken az Alkotmány az ilyen harmonizációt kizárja.

Látható az előírásból, hogy ez az alkotmányos felhatalmazás bizonyos szempontból átírhatja a hatásköri szabályokat, de semmilyen szempontból nem csorbíthatja a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozó jogokat.

2.2.2. Az uniós hatáskörök alkotmányos lehatárolása

Az Alkotmányos Szerződésben a hatáskörök lehatárolásának meghatározása kétféle módon történik. Először rögzíti az Alkotmányos Szerződés a hatáskörök átruházásának általános szabályait Ezen belül ismerteti a hatáskörgyakorlás közös szabályait, majd részletezi azokat a területeket ahol az Unió feladatok lát el kizárólagosan, vagy a tagállamokkal megosztva. Másodszer pedig számba veszi azokat a hatásköröket ahol az Unió speciális feladatokat lát el.

2.2.2.1. Az Unió hatáskörére vonatkozó általános szabályok

- Közös szabályok

Ha egy meghatározott területen az Alkotmány kizárólagos hatáskört ruház az Unióra, e területen kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, a tagállamok pedig csak abban az esetben, ha őket az Unió erre felhatalmazza, vagy ha annak célja az Unió által elfogadott jogi aktusok végrehajtása.

Ha egy meghatározott területen az Alkotmány a tagállamokkal megosztott. Hatáskört ruház az Unióra, e területen mind az Unió, mind pedig a tagállamok alkothatnak és elfogadhatnak kötelező erejű jogi aktusokat. A tagállamok e hatáskörükkel csak olyan mértékben élhetnek, amilyen mértékben az Unió hatáskörét nem gyakorolta, vagy úgy határozott, hogy lemond hatáskörének gyakorlásáról. Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájának előmozdítására és összehangolására.

Az Unió hatáskörrel rendelkezik a közös kül- és biztonságpolitika meghatározására és végrehajtására, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását.

Meghatározott területeken és az Alkotmányban megállapított feltételek mellett az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő

intézkedések végrehajtására, anélkül azonban, hogy ennek révén elvonná a tagállamok e területeken meglévő hatásköreit. Az uniós hatáskörök terjedelmét és gyakorlásának részletes szabályait az Alkotmány III. részében az egyes területekre vonatkozó külön rendelkezések állapítják meg.

- Különös szabályok

Az Unió kizárólagos hatásköreinek területei

Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítására, továbbá a következő területeken:

- monetáris politika az eurót bevezető tagállamok tekintetében,
- közös kereskedelempolitika,
- vámunió,
- a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében.

Az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodások megkötésére, ha azok megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, illetve ha hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, vagy valamely belső uniós jogi aktust érint.

Az Unió megosztott hatásköreinek területei

Az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik azokban az esetekben, amikor az Alkotmány olyan hatáskört ruház rá, amely nem tartozik az 12. és 16. cikkben felsorolt területekhez. Az Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók:

- belső piac,
- a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége,
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,
- közlekedés és transzeurópai hálózatok,
- energia,
- a szociálpolitikának a III. részben meghatározott vonatkozásai,
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- környezet,
- fogyasztóvédelem,
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatok.

A kutatás, a technológiai fejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések végrehajtására, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segélyezés területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és egy közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályoztatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.

2.2.2.2. Az Unió hatáskörére vonatkozó speciális szabályok

Ebbe a csoportba tartoznak az Unió azon cselekvései, amelyek az Alkotmányos szerződés alapján nem tartoznának kifejezetten a sem a kizárólagos sem pedig a tagállamokkal megosztott hatásköreibe, de ezen a területeken ró rá feladatot az Alkotmányos Szerződés. Ezen feladatok bizonyos politikák összehangolását szolgálják (gazdaság- és foglalkoztatás

politika, közös kül - és biztonságpolitika) valamint olyan területek ahol az Unió támogató, összehangoló és kiegészítő tevékenységére van szükség, anélkül, hogy a tagállamok kompetenciáját megsértenék.

A gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása

Az Unió intézkedéseket fogad el a tagállamok gazdaságpolitikájának összehangolása céljából, így különösen meghatározza az e politikákra vonatkozó átfogó iránymutatásokat. A tagállamok az Unión belül összehangolják gazdaságpolitikájukat, de az eurót bevezető tagállamokra külön rendelkezések vonatkoznak.

Az Unió intézkedéseket fogad el a tagállamok foglalkoztatáspolitikájának összehangolása céljából, így különösen meghatározza az e politikákra vonatkozó átfogó iránymutatásokat.

Az Unió kezdeményezéseket fogadhat el a tagállamok szociálpolitikájának összehangolása céljából.

Közös kül- és biztonságpolitika

Az Unió közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó hatásköre a külpolitika minden területére és az Unió biztonságát érintő valamennyi kérdésre kiterjed, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos kialakítását, amely közös védelemhez vezethet.

A tagállamok az Unió kül- és biztonságpolitikáját a lojalitás és a kölcsönös szolidaritás jegyében tevékenyen és fenntartások nélkül támogatják, és tiszteletben tartják az Unió e területen elfogadott jogi aktusait. Tartózkodnak az olyan cselekvéstől, amely ellentétes az Unió érdekeivel vagy ronthatja annak eredményességét.

A támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések területei

Az Unió támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedéseket tehet. Az európai szintű támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések a következő területekre terjedhetnek ki:

- ipar,
- az emberi egészség védelme és javítása,
- oktatás, szakképzés, ifjúsági és sport,
- kultúra
- polgári védelem.

Az Unió által az e területekre vonatkozóan az Alkotmányos Szerződés III. részben meghatározott külön rendelkezések alapján elfogadott kötelező erejű jogi aktusok nem eredményezhetik a tagállamok jogszabályi vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.

3. Tagolt és plurális közigazgatás

Az általános tudományelméleti definícióban is meghatározásra került az a közigazgatási fogalmi elem, hogy maga a közigazgatás nem lehet homogén. Sem szervezeti felépítésében, sem pedig területi vonatkozásban. Ha ezen két feltétel meglétének bizonyítására van szükség, akkor ez az Alkotmányos Szerződés vizsgálata alapján nem ütközhet nehézségbe.

3.1. Horizontális tagoltság; szervezeti dekoncentráltóság

Az Alkotmányos Szerződés értelmében Az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amelynek célja:

- az Unió célkitűzéseinek előmozdítása,
 - az Unió értékeinek érvényesítése,
 - az Unió, valamint polgárai és tagállamai érdekeinek szolgálata,
- valamint a politikai és a céljai követése érdekében megtett intézkedései egységességének, eredményességének és folyamatosságának a biztosítása.

Ez az intézményi keret a következőket foglalja magában.

- az Európai Parlament
- az Európai Tanács,
- a Miniszterek Tanácsa,
- az Európai Bizottság,
- a Bíróság.⁴²

Ugyanakkor feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak és erre vonatkozóan – a III-332. cikk sérelme nélkül - európai törvényekben külön rendelkezéseket kell megállapítani ennek érdekében.⁴³

A Európai Unió szervezeti rendszerét, a jogirodalomban az alábbiak szerint is lehet tipizálni:

Az Eu-nak vannak intézményei és intézményeknek nem minősülő szervei.

Intézmények:

- a Tanács
- a Bizottság
- a Parlament és az európai ombudsman
- a Számvevőszék
- a Bíróság

Intézménynek nem minősülő szervek:

- a Monetáris Unió szervei (KBER)
- Régiók Bizottsága
- Gazdasági és Szociális Bizottság
- Európai Beruházási Bank

Az intézmények között alkotmányos értelemben nincs a legszigorúbban vett hierarchia, valamennyi a ráruházott hatáskör keretei között jár el. A Tanácsot, a Bizottságot és a Parlamentet az Európai Unió politikai intézményeinek is nevezik. Megjegyzem, hogy az Alkotmányos Szerződés II. rész, VI. cím, I. fejezete is ezt a jogtudományi tipizálást rögzíti. A szervezeti keretből – az Alkotmányos Szerződés előírásai alapján – jól elkülöníthető a közigazgatás különálló szervezeti rendszere, amely amelyben különválasztható tehát egy központi közigazgatási csúciszerv (Bizottság) és az Unió másodlagos jogalkotásán keresztül megteremtett, speciális feladatok ellátására létrejött dekoncentrált szervek rendszere.

3.1.1. Központi közigazgatás; a Bizottság

A Bizottság az Unió irányításának központi intézménye. Nem véletlenül nevezik az “Unió Kormányának”. Működésében, felépítésében és nem utolsósorban, funkcióban, uniós kompetenciáiban nagy átfedés – ha nem teljes átfedést – mutat egy klasszikus értelemben vett kormánnyal. Véleményem szerint a Bizottság már eddig is “kormányként” működött csak legfeljebb nem ezzel a névvel illeték. Az Alkotmányos Szerződés megalkotásával pedig nincs értelme tovább leplezni a leplezhetlent.

A rá vonatkozó alkotmányos szabályokból ugyanis nem vonhatunk le más következtetést, mint azt hogy, a Bizottság az Unió közigazgatásának legmagasabb intézménye, az Unió működésének motorja és célkitűzéseinek végrehajtója.

42 Alk. Szerz. I. rész, IV. cím, I. fejezet, 18. cikkely, 1. és 2. bek.

43 Alk. Szerz. III. rész, IV. cím, I. fejezet, 4. szakasz, 304. cikkely

Az Alkotmányos Szerződés értelmében Az Európai Bizottság előmozdítja az általános európai érdekeket és ennek érdekében megfelelő kezdeményezéseket tesz. A Bizottság gondoskodik az Alkotmány rendelkezéseinek, valamint az intézmények által az Alkotmány alapján elfogadott rendelkezéseknek a végrehajtásáról. A Bíróság ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. Az Alkotmány előírásainak megfelelően koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el. A közös kül- és biztonságpolitika, valamint az Alkotmány által meghatározott más esetek kivételével ellátja az Unió külső képviselét. Az intézmények közötti megállapodások létrehozása céljából indítványt tesz az Unió tevékenységének éves és többéves programjára.

Ha az Alkotmány eltérően nem rendelkezik, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a Bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. Az egyéb jogi aktusokat akkor kell a Bizottság javaslata alapján elfogadni, ha az Alkotmány úgy rendelkezik.⁴⁴ A leírtakból meglátásom szerint egyértelműen következik, hogy a Bizottság egyetlen alkotmányos kötelezettsége az Unió működtetésének, annak minden szegmensére kiterjedő végrehajtása. Hiszen hatáskörleírás csupa olyan fogalomból (koordinatív, végrajtó tevékenység, kezdeményezés, kizárólagos javaslattevési jog, ellenőrzés, stb.) amely mind az irányba mutat, hogy a Bizottságot minél szélesebb igazgatási jogkörrel lássák el.

3.1.2. Dekoncentrált szervek

Dekoncentrált szervek jelenleg is működnek az Unióban, a három pilléren belül, egymástól elkülönülve.⁴⁵ Az I. pillérben működőket nevezzük a Közösség Ügynökségeinek, a II. pillérben működik a Biztonsági Tanulmányok Európai Intézete ISS és az Európai Unió Műholdas Központja (EUSC) A III. pillérben két további dekoncentrált szervezet van az EUROPOL és az EUROJUST.

Az Alkotmányos Szerződés egyértelműen kimondja, hogy az feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak és erre vonatkozóan – a III-332. cikk sérelme nélkül - európai törvényekben külön rendelkezéseket kell megállapítani ennek érdekében.⁴⁶

Ebből is egyértelműen látható, hogy a dekoncentrált szervek szerepe a jövőben sem fog csökkenni, sőt nagy valószínűséggel jósolható, hogy a későbbiekben ezen szervek száma valamint ellátandó feladataik köre gyarapodni fog.

3.1.2.1. A Közösség Ügynökségei

A Közösségi ügynökségek az Európai közjog által irányított testület. Az Ügynökség különbözik a Közösségi Intézményektől (Tanács, Parlament, Bizottság, stb) és önálló jogi személyiséggel rendelkezik. Az ügynökség létrehozásáról az unió másodlagos jogalkotásán keresztül gondoskodnak, azért hogy végrehajtsanak egy adott Közösségi aktusban meghatározott nagyon sajátos műszaki, tudományos vagy igazgatási feladatot.

Jelenleg az Unió Közösségi pillérében 15 testület felel meg a Közösségi Ügynökség definíciójának, valójában különböző kifejezésekkel illették őket (Központ, Alapítvány, Ügynökség, Hivatal, Megfigyelőközpont). Ez bizonyára egy kis zavart okozhatott, elsősorban azon hasonló meghatározások esetében, amelyekkel más testületeket jelöltek, mint amelyekre a meghatározás szólt.

44 Alk. Szerz. I. rész, IV. cím, I fejezet, 25. cikkely

45 www.europa.eu.int/agencies

46 Alk. Szerz. III. rész, IV. cím, I fejezet, 4. Szakasz, 304. cikkely

Nincs semmi új a Közösségi testületek decentralizálásában, a hetvenes évek óta, mióta is az első ügynökségeket létrehozták (Cedefop, EUROFOUND). Azonban a 90-es években és a belső piac véglegesítésének fokozásával az ügynökségek új típusai tűntek föl, új dimenziót adva a jelenlegi európai ügynökségek Közösségi modelljének kialakítására. Így ezek a második generációsnak hívott ügynökségek voltak a megoldás a földrajzi decentralizációs elképzelésre és a megoldást szükségességét jelentette arra, hogy a Közösség hogyan birkózzon meg az új műszaki és/vagy tudományos jellegű feladatokkal. Többségük 1994-ben vagy 1995-ben kezdte meg a tevékenységét azt követően, hogy az Európai Tanács Brüsszeli ülésén, 1993. október 29-én hozott egy erre vonatkozó határozatot, amely meghatározta hét ügynökség központját. Közülük néhánynak a Tanács már néhány évvel ezelőtt elfogadta az alapszabályzatát.

Az egyes ügynökségek céljai számosak és változatosak. Mindegyik ügynökség a maga nemében egyedülálló és a létrehozásukkor meghatározott egyéni feladatot hajtják végre. Ez a feladat annak ellenére módosítható a későbbiekben, hogy vannak az ügynökségek egészére vonatkozó általánosan meghatározott alapcélok:

- az ügynökségek bevezetik a Közösségi cselekvések decentralizációjának és szóródásának egy fokát,
- az ügynökségek egy magasabb szintű szerepet adnak azoknak a megjelölt feladatoknak, amelyekkel azonosítják őket,
- választ szükséges adniuk a technikai vagy tudományos know-how fejlesztésére bizonyos jól meghatározható területeken,
- bizonyos ügynökség szerepe abban van, hogy integrálja a különböző érdeklődésű csoportokat és így elő tudja segíteni a párbeszédet európai (például a szociális partnerek között) vagy nemzetközi szinten.

Az ügynökségek működésre vonatkozó közös szabályok

Habár az ügynökségek, mind méretükben mind pedig céljaikban nagyon különbözőek, általánosságban mindegyik ügynökségnek közös alapstruktúrája és hasonló működési módja van.

Valójában mindegyik ügynökség egy, az általános irányelvekben meghatározott irányító/adminisztratív testület fennhatósága alatt működik. Ez a testület fogadja el az egyes ügynökségek munkaprogramját, a rendelkezésre álló állományt és a politikai prioritásokat az ügynökség alaprendeltetésének megfelelően. Az ügyvezető igazgató felelős az ügynökség valamennyi tevékenységéért és az ügynökség munkaprogramjának megfelelő végrehajtásáért. Az ügyvezető igazgatót vagy az irányító adminisztratív testület vagy pedig a Miniszterek Tanácsa nevezi ki.

Az ügynökségek normális működése a partnerek egy vagy több hálózatának köszönhetően az Unió teljes területére kiterjed. Emellett az összes ügynökség rendelkezik bizonyos közös szervezeti jellegzetességekkel:

A, egy Adminisztratív vagy Irányító Testület, melynek tagjait az ügynökséget létrehozó alapszabályban rögzíti. Az ügynökség Testületének állandó tagjai a Tagállamok kormányainak képviselői, a Bizottság egy képviselője és szintén tagja lehet a Parlament által ezen testületbe jelölt tag vagy az ipari oldal két képviselője. Az Európai Unió Testületeinek Fordító Központja esetében a Testület tagjai a szolgáltatás igénybe vevői, azaz a többi ügynökség.

A korábban 15 tagállamból álló Európai Közösség adminisztratív/irányító testületeinek mérete különböző volt: 16 tagtól egészen 48 tagig terjedt.(Négyoldalú ügynökségek.) Az akkor még nem tagállamok képviselői is részt vehettek bizonyos esetekben a munkában, azonban

szavazati joggal nem rendelkeztek.

B, az Ügyvezető Igazgató, aki az ügynökség jog szerinti képviselője. A Testület és az Igazgató közti feladat megosztást az ügynökséget létrehozó alapszabály tartalmazza illetve az ügynökség eljárási szabályaiból állítható össze.

C, egy vagy több Technikai vagy Tudományos Bizottság(ok), melyet szakértőkből hoztak létre, hogy egy adott speciális területen segíthessék a Testületet (kötségvetési bizottsági esetekben) és az Igazgatót vélemények megfogalmazásával a hozzá intézett (technikai) kérdésekben vagy információ továbbítóként. (Ilyen például az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség mellett működő, az ügynökség által igazgatott Gyógyszer Szabadalmaztató Bizottság, vagy az Európai Képzési Alapítvány tanácsadó kollégiuma.)

D, az esetek többségében az ügynökségek belső **ellenőrzését** vagy a Bizottsági Pénzügyi Ellenőrzés vagy az ügynökség által kijelölt külső auditor végzi el, ha így van kikötve az eljárási szabályokban. Mindazonáltal, bárhogy alakuljanak is a dolgok, az ügynökségek alá vannak vetve az Európai Közösségek Számvevőszéke külső vizsgálatának.

E, Az ügynökségek többsége az Európai Unió általános költségvetésében erre a célra elkülönített Közösségi támogatásból **finanszírozza** a működését. Van azonban négy ügynökség, amely részben vagy egészben önállóan gazdálkodik. Ezek az ügynökségek a következők: az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség, A Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, Közösségi Növényfajta Hivatal, melyek tevékenységükért díjat számíthatnak föl, illetve Európai Unió Testületeinek Fordító Központja, amely pénzügyi hozzájárulást fogad el az ügyfeleitől (különösen a többi ügynökségtől).

Az ügynökségek tevékenységeire vonatkozó közös szabályok

Mint a független Közösségi testületek, az ügynökségek is különböző nemű csoportokat alkotnak, melyeket az egyedülálló szervezeti modell kacsol össze. Megbízatásuktól, partnereiktől vagy ügyfeleiktől függően, az ügynökségeket tevékenységeik alapján négy csoportba sorolhatjuk:

A, Ügynökségek, amelyek a belső piac működését segítik elő

Az ide sorolható hat ügynökség az ipari szektor számára végez szabályozási tevékenységet és nyújt szolgáltatást, engedélyezve részükre, hogy jövedelmet állítsanak elő és ekképpen garantálja részükre az anyagi javakat. Ezek az ügynökségek a következők: A Belső Piaci Harmonizációs Hivatal, a Közösségi Növényfajta Hivatal, az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság, az Európai Hajózási Biztonsági Ügynökség és az Európai Légiközlekedés-biztonsági Ügynökség.

B, Monitoring Központok

Ez a három ügynökség ugyanazon indokok alapján létezik, de különböző területeken működnek. A fő feladatuk, hogy információkat gyűjtsenek és elterjesszenek a partnerek hálózatának köszönhetően, melyet nekik kell hozniuk és működtetniük napi rendszerességgel. Ebbe a kategóriába sorolható ügynökségek a következők: Az Európai Környezetvédelmi Ügynökséget, az Európai Kábítószer és Kábítószer-függőséget Megfigyelő Központ, a Rasszizmus és idegengyűlölet Európai Figyelőközpontja.

C, Ügynökségek, amelyek arra törekednek, hogy elősegítsék az Európai szintű szociális párbeszédet

Ezen ügynökségek jellemzői a négyoldalú adminisztratív/irányító testület. Ezen testület tagjai

a következők: munkaadó képviselői, a szakszervezetek képviselői valamint a Tagállamok és Bizottság képviselői. Ezen csoportba tartozó ügynökségek a következők: A Szakmai Képzés Fejlesztésének Európai Központja, az Európai Alapítvány az Élet és Munkakörülmények Javításáért és az Európai Munkabiztonsági és Foglalkozás-egészségügyi Hivatal.

D, Ügynökségek, amelyek saját szakterületeiken az Európai Unió érdekében fejtik tevékenységeiket és látják el feladataikat

Ez a csoport három nagyon különböző ügynökségből áll: az Európai Képzési Alapítvány, az Európai Unió Testületeinek Fordító Központja és az Európai Újjáépítési Ügynökség.

3.1.2.2. A II. pillér (Közös Kül – és Biztonságpolitika) szervei

Mostanában hoztak létre két ügynökség, hogy nagyon specifikus technikai, tudományos és irányítási feladatokat hajtsanak végre az Európai Unió “második pillére”, a Közös Kül – és Biztonságpolitikája (CFSP) keretén belül. Ezek az ügynökségek korábban is léteztek a Nyugat Európai Unió (WEU), melyet mostanra már beintegráltak a Európai Unió szervezeti rendszerébe. Az Európai Tanács, 1999-es kölni ülésén, mely ülésen lefektették az Európai Biztonsági és Védelmi Politika alapjait, a tagállamok kifejezték abbéli szándékukat, hogy ezeket az ügynökségeket foglalják be az Európai Unió intézményrendszerébe. Következésképpen, 2001. július 16-án az Európai Unió Általános Ügyek Tanácsa kiterjesztette a politikai megállapodást a két ügynökségre: a Biztonsági Tanulmányok Európai Intézetére (ISS) és az Európai Unió Műholdas Központjára (EUSC). Mindkét ügynökség 2002-ben kezdte meg a munkáját.

A Biztonsági Tanulmányok Európai Intézete (ISS)

A Biztonsági Tanulmányok Európai Intézetét 2002-ben alapították egy 2001. július 20-i Tanácsi Együttes Fellépéssel (OJ L 200, 2000. július. 25.) alapján. Autonóm státusszal és szellemi szabadsággal rendelkezik ami azt jelenti, hogy nem képvisel vagy véd semmilyen nemzeti érdeket. A célja hogy egy közös európai biztonsági kultúrát alakítson ki, stratégiai vitákat támogassa azáltal, hogy a lehető legjobb érintkezési területet biztosítja az európai döntéshozók és a nem hivatalos szakértők körei között.

Az intézmény hozzájárul a Közös Kül- és Biztonságpolitika fejlődéséhez a következő három fő feladat végrehajtásával:

1. Kutatás és tanulmányozása azon fő biztonsági és védelmi ügyeknek, amelyek nagy fontossággal bírnak az EU számára. Saját kezdeményezésre vagy kérésre az intézmény riportokat, jelentéseket és munkadokumentumokat ír a megfelelő EU testületeknek. Az Intézet előkészíti a megbeszéléseket és oktatásokat külső szakértőkkel együttműködve.
2. Előrettekintő elemzéseket az Európai Unió Tanácsának és a közös kül- és biztonságpolitikai főképviseleijének. Az Intézet előadásai melyeket Párizsban vagy Brüsszelben megtartanak szélesítik és mélyítik az EU elemző kapacitását. Ezek akadémikusokat, hivatalnokokat, szakértőket és döntéshozókat hoznak össze a 15 tagállamokból és a jelölt országokból. De az összes más európai országból, az USA-ból és Kanadából is.
3. Az Európa, Kanada és az USA államai közötti, mindenféle biztonsági ügyekkel kapcsolatos párbeszéd fejlesztése. Kétszer egy évben egy konferenciát rendeznek Európában és egy másikat Észak-Amerikában. Ezen a két eseményen az Atlanti-óceán mindkét oldalán élő szakértők és hivatalnokok jelennek meg azért, hogy fejlesszék az óceánon átívelő kapcsolatokat és hogy mindkét oldal biztonsági ügyekhez való hozzáállását javítsák.

Az Európai Unió Műholdas Központja (EUSC)

Az Európai Unió Műholdas Központját 2002-ben alapították a Tanács 2001. július 20-i (OJ L

200, 2000. július. 25.) Együttes Fellépése alapján.

Az Európai Unió Műholdas Központja (EUSC) székhelye Torrejón de Ardozban, Spanyolországban van. Közvetlen jogutódja a Nyugat-Európai Unió Műholdas Központjának (WEUSC). Az induláshoz infrastruktúráját a WEU biztosította. Ez azt jelenti, hogy az EUSC kezdeti munkatársai a WEU kiegészítő testületének munkatársai közül kerültek kiválasztásra.

Feladata, hogy támogassa az Európai Unió döntéshozatalát a Közös Kül- és Biztonságpolitikával, de legfőképpen az Európai Biztonság- és Védelempolitikával kapcsolatban úgy, hogy fokozza az EU képességét a világgal kapcsolatos információk begyűjtésére azért, hogy segítsen a konfliktusok megelőzésében, hogy támogassa a békefenntartó törekvéseket és hogy hatékony emberbaráti segítséget nyújtson természeti és ember által okozott katasztrófák során.

Feladatai közé tartozik olyan ismeretek szolgáltatása, melyek a műholdas képek - beleértve a légi fényképeket - és kiegészítő adatok elemzéséből származnak. Harmadik országokkal, különösen az Unió tagjával nem rendelkező európai szövetségekkel, megköthetők a Társulási Megállapodások a Műholdas Központtal vonatkozólag. Ezek a Megállapodások lehetővé teszik a már tag országok számára azt, hogy továbbra is hozzájáruljanak a Központ tevékenységéhez. Harmadik országoknak lehetőségük lesz hozzáférni a közös jelentésekhez, hozzáférhetnek munkához, lehetőségük lesz kép elemzésre és részt vehetnek egy szakértői szintű konzultatív tanácsban.

3.1.2.3. A III. pillér (Együttműködés Rendőrségi és Igazságügyi ügyekben) szervei

A két ügynökséget – az Europol-t és az Eurojustot – azért hozták létre, hogy segítsék az Európai Unió tagállamait a szervezet nemzetközi bűnözés elleni harcban. Ez a büntető ügyekben való együttműködés az Európai Unió “harmadik pillére”. Az Europol és az Eurojust nagyon specifikus feladatokat hajtanak végre a párbeszédnek, a kölcsönös segítségnyújtásnak, a közös erőfeszítések és az Európai Unió tagállamai rendőrség, a vámhatóságai, a bevándorlási hivatalok valamint az igazságügyi minisztériumok közötti együttműködésének tekintetében. Az Europol 1999-ben lett teljesen munkára kész; az Eurojust pedig 2002-ben lett alapítva

Az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol)

Az Európai Rendőrségi Hivatalt 1992-ben alapították, hogy az Európára kiterjedő bűnügyi információszerezést igazgassa. Központja Hágában, Hollandiában van és a testülete a nemzeti büntetés-végrehajtási ügynökségek (rendőrség, vámhivatalok, bevándorlási hivatalok stb.) képviselőiből áll.

Az Europol célja, hogy segítse a tagállamokat egy sokkal szorosabb és hatékonyabb együttműködésben, a szervezett nemzetközi bűnözés megelőzésében és legyőzésében, így különösen:

- kábítószer kereskedelemben
- illegális bevándorlásban
- jármű kereskedelemben
- emberkereskedelemben, beleértve a gyermekpornográfiát is
- pénz- és egyéb fizetőeszközök hamisításában,
- radioaktív és nukleáris elemek kereskedelmében,
- terrorizmusban.

Az Europol a következő támogatásokat nyújtja tagállamoknak:

- a nemzeti büntetés-végrehajtási intézetek számára megkönnyíteni az információcserét,
- kutatási eredmények átadásának biztosítása,
- jelentések és bűnügyi elemzések készítése,
- gyakorlati és szakmai segítségnyújtás a nyomozásokhoz és a működésekhez.

Az Europol egy kötelezettsége, hogy létrehozzon és fenntartsa egy számítógépes rendszert,

amely lehetővé teszi adatok beérkezését, hozzáférését és feldolgozását.

Az Europol által használt személyes adatok tartalmát és felhasználását egy Egyesített Ellenőrző Testület felügyeli. A Testület tagjai az EU tagállamokból delegált két adatvédelmi szakértő. Az Europol az Igazság- és Belügyi Tanácsnak tartozik felelősséggel, azaz az EU tagállamok igazság- és belügyminiszterei felé. Az Europol Igazgató Tanácsát minden egyes EU ország egy-egy képviselője alkotja.

Az ügyészekből, bírákból vagy rendőrségi tisztviselőkből álló szervezeti egység (Eurojust)

A 2002. február 28-án meghozott Tanácsi Határozat alapján hozták létre az Eurojustot azt az európai testületet, amely fokozza az igazságszolgáltatási együttműködést és koordinációt a tagállamok között azáltal, hogy előmozdítja a nyomozási és a bünvádi eljárási tevékenységek optimális koordinálását úgy, hogy több tagállam területét fedje le, az alapvető jogok és szabadság tiszteletben tartásával, mint egyfajta Európai Unió szintű szerkezeti változtatással.

Fő céljai, hogy:

- ösztönözze és fejlessze a tagállamok illetékes hatóságai közötti koordinációt, valamint a tagállamokon belüli nyomozások és bünvádi eljárások koordinációját,
- fejlessze a tagállamok illetékes hatóságai közötti koordinációt különösen a kölcsönös jogi segítségnyújtás végrehajtása és a kiadatási kérvények teljesítése által,
- támogassa az egyéb illetékes tagállami hatóságokat, hogy hatékonyabbá tegyék nyomozati és bünvádi eljárásaikat

3.2. Vertikális tagoltság

Az Európai Unió közigazgatási tagoltságának másik vetülete a vertikális tagoltság, vagyis, hogy a közigazgatási feladatok megoszlanak a központi közigazgatás és a – nevezzük így – területi közigazgatás között. A központi közigazgatás megjelölés ebben az esetben is megegyezik a horizontális tagoltság ismertetése során megjelölt Bizottsággal, míg a területi közigazgatás meghatározása az Unió jelenlegi fejlettségi szakaszában meglehetősen hipotetikus. Ennek alapja az, hogy a területi közigazgatásra, mint az majd a későbbiekben is látni fogjuk, nincs kifejezett utalás az Alkotmányos Szerződésben, legfeljebb közvetett bizonyítékok állnak a rendelkezésünkre. Az azonban előjáróban is megállapítható, hogy az Unió területi közigazgatási egységének alapjaként csak megközelítés jöhet számításban: az egyik a regionalitás kérdésköre, a másik pedig az uniót alkotó tagállamok.

3.2.1. Központi közigazgatás; Bizottság

Erről már a 3.1.1. pontban részletesen írtam, így most a tanulmány ezen részében, erre kérdésre, még egyszer nem kívánok kitérni.

3.2.2. Területi közigazgatás

3.2.2.1. A területi közigazgatás tudománytani megközelítése⁴⁷

A közigazgatási tudományban a területi és helyi közigazgatás, melyet összefoglaló néven önkormányzat megjelöléssel használnak, még tartózkodik a fogalom egzakt, egy-két mondatba sűrített definiálásától. Ezért a területi közigazgatás jelentéstartamának feltárásával juthatunk közelebb a fogalmi meghatározáshoz.

A jelentéstartalom középpontjában mindenképp előtt valamely szervezet függetlensége, saját ügyeiben való önálló döntési jogosultsága áll. Az így értelmezett autonómia garanciája a jogszabályban szabályozott állami elismerés, a belső (saját) ügyek körének meghatározása, az

⁴⁷ Magyar Közigazgatási Jog, Általános rész; szerkesztette: Ficzer Lajos; OSIRIS Kiadó, Bp, 1999.; 168. old.

állam önkorlátozása. A közhatalmi szabályozás azonban soha nem lehet olyan mértékű, amely megfosztaná a területi, helyi közigazgatási egységeket lényegi szerepüktől: a helyi társadalom szervezésétől. Mindezek előrebocsátásával tehát valamennyi területi, helyi közigazgatási egység objektív meghatározójaként fogalmazhatóak meg a következők:

- a, saját ügyekben, saját jogon való intézés és döntés,
- b, központi és a helyi szervek közötti elfogadható mértékű munkamegosztás kialakítása,
- c, az állampolgárok közügyekben való részvételre történő felkészítése, valamint
- d, az átfogó egységes szabályozás követelménye.

A fentiek tehát iránymutatásul szolgálnak arra, hogy melyek azok az együttes és hangsúlyozottan objektív kritériumok melyeknek meglété kell keresnünk az Alkotmányos Szerződés paragrafusában ahhoz, hogy meghatározhassuk az Európai Unió területi közigazgatását.

3.2.2.2. A területi közigazgatás az Alkotmányos Szerződésben

A területi, helyi közigazgatás kérdésére vonatkozóan az Alkotmányos Szerződés nem szolgál semmilyen konkrét, kézzelfogható előírással. Vizsgálatunkat az Alkotmányos Szerződésben fellelhető, közvetetten megjelenő jelentéstartalmú előírásokra valamint az ún. másodlagos jogforrások vizsgálatára irányul. Ezek alapján a szóba jöhető vizsgálati területek - mint azt már ezen fejezet bevezetőjében is említettem - a régiók és a tagállamok.

a, A régiók

A regionalitás, mint uniós területi, helyi igazgatási egység, nagyon sokszor előfordul a politikai közbeszédben. Meglátásom szerint azonban nem tekinthető igazán, klasszikus közigazgatás jogi értelemben vett területi-helyi közigazgatási besorolási alapnak. Bár földrajzi alapon szerveződnek, méretük, folyton átalakul, változik. A régiók kialakítása közgazdasági szempontok szerint történik, hiszen gazdasági-statisztikai területi egységek, az Unió gazdasági társadalmi kohéziós politikájának végrehajtási alapja. Ilyen értelemben nem foghatók föl területi közigazgatási, közhatalommal felruházható, végrehajtásra alkalmas államszerkezeti egységként.⁴⁸ Ezért teljességgel fölösleges további vizsgálatoknak alávetni.

b, Tagállamok

Ha tehát abból a feltevésből indulunk, ki, hogy az Európai Uniónak lenni kell területi igazgatási rendszerének, akkor azok csakis a tagállamok lehetnek. Ha megvizsgáljuk a tudományelméleti fogalmi elemeket, látható, hogy a tagállamok vonatkozásában ezek az elemek egyértelműen megragadhatók. Elemzésünket azonban megnehezíti az a tény, hogy az Alkotmányos Szerződés semmilyen közvetlen támpontot nem nyújt ebben a kérdésben. Ebből esetünkben két következtetést lehet levonni: az egyik, hogy az Unió sem rövid, sem pedig hosszú távon egyáltalán nem kíván ezzel a kérdéssel foglalkozni, a másik következtetés, az az lehet, hogy csupán alkotmányos szinten nem kívánja rendezni ezt a kérdést. Meglátásom szerint a második következtetés tűnik helytállóknak. Hiszen az Unió önálló államisága és ennek az új államnak a működtetése nem nélkülözheti a tagállamok alapján megszervezett területi igazgatási rendszer felállítását. Az pedig, hogy ennek a rendszernek a meghatározását illetve a szabályozását nem emelte be az Alkotmányos Szerződésbe, nos ennek megvitatása nem egyéb, mint alkotmányelméleti vita.

A tagállamok *saját ügyekben, saját jogon való intézés és döntésre* minden további nélkül képesek, hiszen több száz éves kialakult állami - igazgatási mechanizmussal rendelkeznek, amelyek már az Unió létrejötte előtt is működtek. A *központi és a helyi szervek közötti elfogadható mértékű munkamegosztás kialakítása* sem okozhat gondot, hiszen éppen itt, ebben a dolgotban vettük vizsgálat alá a hatásköri és feladatmegosztásokat a tagállam és az Unió között a 2. pontban. Az *állampolgárok közügyekben való részvételre történő felkészítése*

48 A Strukturális Alapokról szóló 1260/99 EK rendelet, 3;4;5;6. cikk

is fellelhető a tagállami tevékenységben. Természetesen ebben a relációban a *közügyek* alatt *uniós közügyeket* kell megfelelően értenünk. Az *állampolgárok* meghatározás pedig értelemszerűen *uniós állampolgárt* jelent. E fogalmi pontosítások után egyértelműen látható, hogy a tagállamok ezen feltételnek is megfelelnek, hiszen ők végzik az európai uniós választások megszervezését, lebonyolítását, tájékoztatják a területükön élő európai polgárokat az Unió ügyeiről annak várható és azonnali hatásairól. Az *átfogó egységes szabályozás követelménye* talán a leginkább megragadható uniós területi igazgatási tevékenység a tagállamok működésében. Hiszen már maga az Európai Gazdasági Közösség is azért jött létre, hogy olyan egységes belső piacot alakítsanak ki, ahol bizonyos gazdasági területeken (személyek-árak-szolgáltatások-tőke) azonos, egységes szabályozások érvényesülnek. Ennek hétköznapi megjelenítési formája a jogharmonizáció volt, ennek eszközei pedig a tagállamokra nézve kötelező irányelvek. Az egységes szabályozás kialakítását illetve annak működését pedig a közösségi (most már uniós) jog szupremációja volt hivatott biztosítani. A jogharmonizáció következetes alkalmazása és alkalmaztatása eredményeképpen a meghatározott területeken kialakult az egységes szabályozás, vagyis ugyanazt a kérdéskört minden tagállam azonos módon szabályozta és szabályozza mind a mai napig. Az Alkotmányos Szerződés hatályba léptetésével ez a szándék a továbbiakban erősödni fog.

4. “A jognak való alávetettség”

A közigazgatási rendszer megfelelő és helyes működéséhez természetesen hozzá tartozik az, hogy működését a törvényeknek, jogszabályoknak megfelelően végezze. Ennek garantálása három módon biztosítható. Egyrészt azáltal, hogy a közigazgatási feladatok és ezzel együtt a feladatok végrehajtásához kapcsolódó *hatáskörök* egyértelműen meghatározottak és a közigazgatási szervek ennek megfelelően járnak el. Másrészt eljárásaik során, a működésükre meghozott *eljárási szabályokat* alkalmazzák, döntéseiket tehát ezen szabályok szerint hozzák meg. Harmadrészt pedig döntéseik meghozatalára vonatkozó eljárásaikra vonatkozóan, illetve ezen magukkal a döntésekkel szemben (közigazgatási aktus) *bírói fölülvizsgálatra* van lehetőség. E három összetevőt kell megvizsgálnunk ahhoz, hogy a “jognak való alávetettség” meglétét, mint fogalmi elem létezését bizonyítani tudjuk.

4.1. Az első garantör: hatáskör

A *hatásköri* kérdésekről nem kívánok itt most szólni, hiszen ennek a problémának az ismertetése a 2.1. pontban már megtörtént.

4.2. A második garantör: az eljárás jogi rendezettsége

Az uniós közigazgatási intézmények *eljárási szabályainak* vizsgálatát az Alkotmányos Szerződéstől kell kezdenünk. Az Alkotmányos Szerződés ugyanis kimondja, hogy Az egyes intézmények az Alkotmányban rájuk ruházott hatáskörök keretén belül, az ott meghatározott eljárások és feltételek szerint járnak el, továbbá hogy az intézmények jóhiszeműen és kölcsönösen együttműködnek egymással.⁴⁹ Ebből az a következtetés állapítható meg, hogy az uniós közigazgatási szervek – mivel igen nagyfokú önállóságot élveznek - az itt megfogalmazott ún. bennefoglalt hatáskör (implant power) elve alapján - a saját maguk alkotta eljárási szabályok szerint működnek, nincs és az Alkotmányos Szerződésből lesűrhetően az Unió nem is törekszik egy egységes közigazgatási eljárási szabály megalkotására. Véleményem szerint ez önmagában nem jelent jogállam elleni vétket, hiszen az eljárási szabályok törvényességi zsinormértéke az Alkotmányos Szerződés, betartatása pedig a bírói kontroll feladata.

4.3. A harmadik garantör: a bírói kontroll

⁴⁹ Alk. Szerz. I. rész, IV. cím, I. fejezet, 18. cikkely, 3. bek.

Az Unió működésének *bírósgai kontrollja* már a kezdetektől, az Európai Gazdasági Közösség létrehozásától kezdve megoldott. Az Alkotmányos Szerződés létrehozásával nem változik a helyzet, csupán a változásoknak megfelelően aktualizálódik. Ha az Uniós közigazgatási bíraskodást vizsgáljuk, mindennek előtt át kell tekintenünk az igazságszolgáltatás teljes rendszerét.

A bírósági eljárásokat két nagy csoportba sorolhatjuk: a közvetett és a közvetlen eljárások. A közvetett eljárásokba az előzetes döntéshozatal tartozik. A közvetlen eljárásokba sorolhatók:

- a tagállamok ellen a Bizottság által indított eljárások,
- a tagállamok egymásközi perei
- az állami támogatások miatt indított perek
- a semmisségi keresetek
- egy adott intézkedés elmulasztása miatti keresetek
- felelősség megállapítása iránti keresetek
- törvényellenességi kifogásolás

4.3.1. A közvetett keresetek az uniós közigazgatási bíraskodásban

Az Alkotmányos Szerződés értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik előzetes döntés meghozatalára a következő kérdésekben:

- a) az Alkotmány értelmezése,
- b) az Unió intézményei által elfogadott jogi aktusok érvényessége és értelmezése.

Ha egy tagállam bírósága előtt ilyen kérdés merül fel, és ez a bíróság úgy ítéli meg, hogy ítélete meghozatalához szükség van a kérés eldöntésére, kérheti a Bíróságot, hogy hozzon ebben a kérdésben döntést.

Ha egy tagállam olyan bírósága előtt folyamatban lévő ügyben merül fel ilyen kérdés, amelynek határozatai ellen a nemzeti jog értelmében nincs jogorvoslati lehetőség, e bíróság köteles a Bírósághoz fordulni.

Ha egy tagállami bíróság előtt folyamatban lévő ügyben olyan kérdés merül fel, amely valamely őrizetben lévő személyt érint, a Bíróság a lehető legrövidebb időn belül határoz.⁵⁰

A fentiekből látható, hogy ebben az eljárásban a per nem közvetlenül az Unió bírósága előtt indul. Mindig a tagállami bíróság az amelyik kérheti az adott kérdésben az előzetes döntéshozatali eljárás lefolytatását. Nincs ugyanakkor mérlegelési joga a tagállami bíróságnak, abban az esetben, ha ítélete ellen a feleknek nincs lehetőségük további jogorvoslatra. Rögzíti az Alkotmányos Szerződés továbbá, hogy csak két esetben lehet az Unió Bíróságához fordulni:

- ha a per tárgyában az Alkotmányos Szerződést vagy az Unió valamely intézménye által elfogadott jogi aktust szükséges értelmezni valamilyen jogviszony keretében,
- illetve ha az Unió intézménye által elfogadott jogi aktusok érvényességéről kell határozni.

Ebben az eljárási formában az Unió bírósága csak akkor járhat el közigazgatási bíróságként, ha az alapper is, amelyet tehát a tagállami rendes bíróság előtt indítottak, közigazgatási eljárás folyamánként indult.

4.3.2. A közvetlen keresetek az uniós közigazgatási bíraskodásban

Ebbe a körbe, közvetlen bírósági eljárások közé tartozó eljárási formák közül csak az alábbiak

⁵⁰ Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, I. fejezet, 1. szakasz III-274. cikkely

sorolhatók:

- a semmisségi keresetek
- egy adott intézkedés elmulasztása miatti keresetek
- törvényellenességi kifogásolás
- felelősség megállapítása iránti keresetek.

4.3.2.1. Semmissé nyilvánítási keresetek ⁵¹

Az Alkotmányos Szerződés III-270. cikke rendelkezik az uniós eszközök bírósági felülvizsgálatáról, olyan eljárást teremtve, amely révén azok semmissé nyilváníthatóak. Fontos rámutatnunk arra, hogy ez csak annak a néhány eljárásnak az esetén fordul elő, melyek révén magánszemélyek fordulhatnak a Bíróság felé, még akkor is, ha a magánszemély által semmissé nyilvánítás végett indítható keresetek feltételei jelentősen korlátozottabbak az intézményi felperesek által indított eljárásokra vonatkozó feltételeknél. A siker érdekében az Alkotmányos Szerződés III-270. cikke szerint semmissé nyilvánítás iránt indított kereseteknek két akadályt kell venniük. Az első akadályt az elfogadhatósági követelmény jelenti, eszerint a felperesnek először arról kell meggyőznie a Bíróságot, hogy jogában áll benyújtania a keresetet, és azt az előírt határidőn belül teszi. Ezután a felperesnek arról kell meggyőznie a Bíróságot, hogy beadványa megfelel a felülvizsgálat egyik dologi alapjának. Ez annyit tesz, hogy a keresetben érintett uniós jogszabálynak alkalmasnak kell lennie az Alkotmányos Szerződés III-270. cikke meghatározott felülvizsgálati alapok valamelyike szerinti semmisség nyilvánításra.

A, Elfogadhatóság

Az elfogadhatósághoz a következő kérdések mindegyikére igenlő választ kell adni: (a) van-e a felperesnek jogcíme perelni; (b) megtámadható-e a jogszabály, és (c) a meghatározott időhatáron belül történt-e a megtámadás?

A,a, Perelési jogcím (locus standi)

Ezen a ponton különbséget kell tennünk *intézményi és magán felperesek* között. Az előbbieket az Alkotmányos Szerződés III-270. cikkének második és harmadik bekezdéseiben felsorolt intézmények, azaz a tagállamok, a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság, az Európai Parlament, valamint az Európai Központi Bank. E két utóbbi intézmény esetén a locus standi az előbbi hároménál korlátozottabb. Míg a tagállamoknak, a Tanácsnak és a Bizottságnak gyakorlatilag korlátlan megtámadási joga van, a Számvevőszék, az Európai Központi Bank és a Régiók Bizottsága csupán azon az alapon indíthatnak keresetet, hogy “megvédjék az előjogaikat”.

Magánfelperesek esetén természetes és jogi személyek egyaránt megtámadhatják az Unió jogszabályait, ám ezt csak “neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktus ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő szabályozási jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazna végrehajtási intézkedéseket”⁵² (Alkotmányos Szerződés III-270. cikkének (4) bekezdése). Ha a döntés közvetlen címzettje az illető, akkor keresetindítási joga nyilvánvaló és egyértelmű. Annak bizonyítása azonban, hogy egy másik illetőnek szóló, az előbbieken említett jogi aktus valójában az illetőt közvetlenül és személyesen érintő döntés, összességében már teljes más kérdés. A Bíróság hajlik arra, hogy meglehetősen korlátozóan lépjen fel az egyéni felperesek keresetindítási jogával szemben. Ennek számos oka van: az egyik az, hogy az Unió intézményeitől eltérően az egyének nem “őrei a törvényességnek”; a másik az, hogy az egyének számára más jogorvoslati lehetőségek állnak rendelkezésre, nevezetesen a nemzeti bíróságokhoz nyújthatnak be kereseteket, melyek azután előzetes

51 Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, I. fejezet, 1.szakasz III-270, III-271, III-273 cikk valamint ERNST&YOUNG: Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe, CO-NEX Kiadó Kft.; Bp, 1999.; 117-130.old.

52 Alkotmányos Szerződés III-270. cikkének (4) bekezdése

ítéletért fordulhatnak a Bíróság felé. Ezen indokok egyike sem igazán meggyőző.

A magánfelperesek kapcsán a locus standi három fő kérdést vet fel: (a) a "személyes érintettség" fogalma, (b) a "közvetlen érintettség" fogalma és (c) mikor minősül egy rendelet nem általános érvényű rendeletnek, hanem de facto döntésnek. A következőkben ezeket vesszük sorra.

- Személyes érintettség

A kérdés kapcsán hozott egyik első döntésében a Bíróságnak alkalma nyílt meghatározni ennek a követelménynek az általános próbáját. A felperes 30 olyan német importőr egyike volt, akik megtámadták a Bizottság elutasító határozatát, amely nem engedte meg Németország számára a harmadik országból importált tangerin és mandarin narancsokra kivetett vámok felfüggesztését. A Bíróság elutasította a felperes "személyes érintettségének" elismerését az elutasító határozat kapcsán azon az alapon, hogy: egy döntés címzettjétől eltérő személyek csak akkor állíthatják magukat személyesen érintettnek, ha a döntés olyan meghatározott jellemzők okán érinti őket, melyek kifejezetten rájuk érvényesek, illetve olyan körülmények okán, melyek minden más illetőtől megkülönböztetik őket, és annak jogán, hogy ezen tényezők egyenként megkülönböztetik őket, ugyanúgy, ahogy a címzetteket.

Ez a formula adta meg a keretét a Bíróság megközelítési módjának, melyet a későbbi döntések egészítettek ki és finomítottak tovább. A *Toepfer* ügyben a felperesek olyan intézkedést támadtak, melynek révén Németország bizonyos védőintézkedéseket tarthatott fenn egy közösségi agrárrendelet alapján. A Bíróság megállapította, hogy a "személyes érintettség" próbája teljesült, mivel már a támadott döntés elfogadásának időpontjában meg lehetett állapítani az érintett importőrök számát és személyét. Az *International Fruit Company* ítéletben a Bíróság elfogadhatónak tartotta a keresetet, ugyanis a döntés olyan szűk felperesi kört eredményezett, melybe nem tartozhatott bele más további importőr.

A Bíróság által a *Toepfer* és az *International Fruit Company* ügyben meghatározott összetett kritériumok, azaz egy meghatározható és szűk csoporthoz való tartozás, lett az, ami meghatározta a Bíróság viszonyát a "személyes érintettség" fogalmához. Sajnálatos módon a Bíróság nem igazodott minden esetben a kérdés kapcsán kialakult bírói irányelvhez. Így a Franciaországba gyapjúfonalat exportáló görögök esetében a felperesek egy olyan döntést támadtak meg, mely a francia kormány által a Görögországból érkező gyapjúfonal importjára kivetett kvótarendszert szentesített. Itt a Bíróság ítélete szerint a felperesek azért voltak külön csoportként azonosíthatók, mert olyan szerződéseket kötöttek, amelyeket a kvótarendszer alkalmazásának időszaka során kellett teljesíteni. Ezért a döntés személyesen érintette őket. Lehet, hogy ez az ítélet összeegyeztethető a Plaumann-kritériummal, de egyáltalán nem áll összhangban az *International Fruit Company* ügyben hozott ítélettel, mivel a kérdéses exportőrökről aligha mondható el, hogy az érintettek egy "szűk" csoportjához tartoztak.

- Közvetlen érintettség

Itt sem emlékezhetünk meg a Bíróság esetjogának következetességéről. Ennek a követelménynek az első komoly próbáját az *Alcan ügy* jelentette. Itt több alumíniumfinomító vállalat folyamodott a Bizottság azon határozatának semmissé nyilvánításáért, melyben az elutasította Belgium és Luxemburg kérését a nemzeti kiegészítő alumínium-tarifakvótáért. Az ECJ megállapította, hogy a Bizottság döntése pusztán az érintett tagállamokra ruházott egy jogkört, de nem ruházott semmilyen jogot az érintett államok által a kérdéses döntés szerint elfogadhatónak tartott intézkedések lehetséges kedvezményezettjeire. Ezért a tarifakvóta megítélése nem érinthette közvetlenül a felpereseket. A harmadik fél részéről gyakorolt saját belátás léte döntő tényezőnek látszik a Bíróság döntésében. Mindazonáltal a Bíróság némileg finomította ezt a szigorú álláspontot a későbbi döntéseiben.

Külön feltételeket írhatnak elő az ún. másodlagos jogforrások, mint az Unió szerveit, hivatalait vagy ügynökségeit létrehozó jogi aktusok, amelyek meghatározhatják azokat a külön feltételeket, amelyek alapján egy természetes vagy jogi személy az e szervek, hivatalok vagy ügynökségek által elfogadott joghatással járó jogi aktusokkal szemben keresettel

élhetnek.⁵³

- Mikor nem általános érvényű egy rendelet?

A puszta tény, hogy az Alkotmányos Szerződés III-270. cikke lehetőséget nyújt egyének részére olyan döntések megtámadására, melyek látszólag rendeletek formáját öltik, egyértelműen jelzi, hogy az alapszerződés alkotói a Bíróság részéről egy nem formális megközelítést vártak el ennek a fogalomnak az értelmezésekor. Ez annyit tesz, hogy a Bíróság mindig törekedett a külső megjelenés mögötti valóság figyelembevételére. Ennek megfelelően minden olyan esetben, amikor egy egyén támad meg egy rendeletet, a Bíróság azt is meg kell állapítsa, hogy a vitatott szabály általános érvényű rendelet-e vagy sem. Ezt erősítették meg az első olyan esetben, amikor felmerült ez a kérdés. Itt a Bíróság megállapította, hogy nem ragaszkodhat az adott okmányon szereplő hivatalos megjelöléshez, hanem mindenekelőtt a tárgyát és tartalmát kell figyelembe vennie. A fentebb említett *international Fruit Company* ügyben a Bíróság megállapította, hogy a megtámadott rendelet nem az EK-alapszerződés 189. cikke szerint általános alkalmazott szabály, hanem a Bizottság által hozott külön döntések csomagja, melyeknek ugyan mindegyike rendelet formájában jelent meg, mégis befolyásolta a felperes jogállását. Természetesen valódi rendeleteket nem támadhatnak meg egyéni felperesek. Egyének különösen dömpingellenes rendeleteket támadtak meg eddig.

A,b,Felülvizsgálható jogszabályok

Habár az Alkotmányos Szerződés III-270. cikk (1)-e kimondja, hogy a Bíróság megvizsgálja az európai törvények és kerettörvények, továbbá a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság, valamint az Európai Központi Bank által elfogadott jogi aktusok jogszerűségét, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament harmadik személyekre joghatással járó aktusait. A Bíróság megvizsgálja továbbá az Unió szervei, hivatalai, illetve ügynökségei által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.

Egyértelmű, hogy az Alkotmányos Szerződés alkotói valójában minden nem kötelező érvényű jogszabályt akartak kizárni akkor, amikor az Alkotmányos Szerződés III-270. cikke szerint felülvizsgálható jogszabályok köréből kizárták az ajánlásokat és állásfoglalásokat.

A,c, Alkalmazandó határidők

Az Alkotmányos Szerződés III-270. cikkének utolsó bekezdése előírja, hogy bármiféle semmissé nyilvánítási keresetet az esettől függően az intézkedés közzétételétől, a felperes értesítésétől, illetve ezen feltételek hiányában a felperes tudomására jutásától számított két hónapon belül kell benyújtani. Kétségtől az alapszerződés alkotóit a jogbiztonság szempontjai sarkallták ilyen viszonylag rövid határidő meghatározására. A felperesek úgy próbálják ezt a határidőt megkerülni, hogy más keresetekhez, mint például a törvényellenesség kifogásolásához, illetve mulasztás miatti keresethez folyamodnak, melyeket nem korlátoznak határidők. A Bíróság azonban nem engedi meg az ilyen manővereket.

B, A felülvizsgálat anyagi jogalapjai

Az elfogadhatósági akadály leküzdését követően a felperesnek azt kell bizonyítania, hogy a megtámadott jogszabály megfelel az Alkotmányos Szerződés III-270. cikk (2) bekezdésében meghatározott egyik felülvizsgálati alapnak. Ezek a következők: (a) hatáskör hiánya, (b) lényeges eljárási követelmény megsértése, (c) az Alkotmányos Szerződés illetve bármilyen azt végrehajtó szabály megsértése, és (d) hatáskörrel való visszaélés. Most ezeket vesszük sorra.

B,a, Illetékesség hiánya

Ez a nagyjából az angol ultra vires doktrínához hasonlítható feltételt jelenti. Ez az Alkotmányos Szerződés 18. cikk (3) bekezdésének természetes velejárója, amely előírja, hogy

53 Alkotmányos Szerződés III-270. cikke (5) bekezdés

az egyes intézmények az Alkotmányban rájuk ruházott hatáskörök keretén belül, az ott meghatározott eljárások és feltételek szerint járjanak el. Az Alkotmányos Szerződés mindazonáltal nem nyújt további útmutatást ennek az jogalapnak a hatályát illetően. Valószínűleg nem tévedünk, ha ezt a felülvizsgálati alapot úgy határozzuk meg, hogy az a jogszabályt kibocsátó hatóság hatáskörét érinti, mely állítólag helytelenül ruházta hatáskörét más hatóságra, vagy nem létező hatáskörre formált jogot, illetve más hatóság jogkörét korlátozta.

Természetesen a Bíróság esetjoga segítette ezt a felülvizsgálati jogalapot jelentéssel megtölteni. Nagyon ritkán kell Bíróságnak két közösségi intézmény illetékessége közötti ütközéssel foglalkozni, alapvetően két ok miatt. Először is, az Alkotmányos Szerződés általában meglehetősen egyértelműen határozza meg az egyes intézmények hatáskörét. Másodszor, ugyan a Bíróság elismeri azt, hogy az intézmények kizárólag a kifejezetten rájuk ruházott jogköröket gyakorolhatják, mégis hajlik arra, hogy meglehetősen tágan értelmezze ezen jogkörök hatályát. Így az *ERTA* ügyben a Bíróságnak nem okozott különösebb nehézséget elutasítani a Bizottság azon állítását, miszerint a Tanács jogköre nem terjedt ki az európai közúti közlekedési megállapodás létrehozásában való részvételre még akkor sem, ha a 228. Cikk kimondja, hogy a Bizottság tárgyalja le a nemzetközi megállapodásokat, és azokat a Tanács köti meg. A jogkörök átruházásával kapcsolatos viták megoldása már korántsem ilyen egyszerű. Egy korai esetben a kérdéses döntést azon az alapon támadták meg, hogy a megfelelő hatóság olyan testületre ruházta jogkörét, melynek nem volt joga azok gyakorlására. A Bíróság helyt adott a megtámadó keresetnek, kimondva, hogy a jogkörök átruházása kizárólag végrehajtó intézkedések érdekében megengedett, feltéve, hogy a jogköröket átvevő testület betartja ugyanazokat a törvényességi feltételeket, amelyek a jogköröket átruházó intézményről elvárhatók.

B,b, Alapvető eljárási követelmény megsértése

Már korábban is megjegyeztük, hogy az uniós jog különféle mechanizmusokat biztosít annak érdekében, hogy a józan igazság és tisztesség bizonyos követelményei betartassanak eljárási kérdésekben. Kifejezetten ezen eljárási biztosítékokra támaszkodnak ennek a felülvizsgálati jogalapnak a kapcsán. Az egyik ilyen biztosíték az indokolási kötelezettség. Ennek a követelménynek a fontosságát hangsúlyozta a Bíróság az esetjogának egy korai esetében nem pusztán formai okok miatt, hanem azért is, mert az indokolási kötelezettség révén bizonyosodhat meg a kérdéses intézkedés minden érintettje arról, hogy miként alkalmazta a kérdéses intézmény az alapszerződést. Természetesen az indokolási kötelezettséget nem szabad olyan szigorúan értelmezni, hogy az akadályozza az uniós jog alkalmazását és végrehajtását.

B,d, Az alapszerződés, illetve bármilyen végrehajtási szabály megsértése

Ezt a jogalapot tágan kell értelmezni abból a szempontból, hogy nem csupán az Alkotmányos Szerződésre és az azokat végrehajtó jogszabályokra, hanem az általános jogi alapelvekre is kiterjed. Az egyik ilyen alapelv, amit a Bíróság köteles elfogadni, a jogos elvárás alapelve. A *Töpfer* ügyben a felperes azt állította, hogy azon feltételek mellett, ahogy bizonyos cukor exportengedélyt kapott, elvárhatta, hogy vagy exporttámogatást kapjon, vagy élhessen a felmondási jogával, továbbá azt, hogy ettől a választástól fosztotta meg a panaszolt bizottsági döntés. Habár a Bíróság a Bizottság ezen döntése javára ítélt, azt is megállapította, hogy a jogos elvárás fogalma olyan szempont, melyet elvben figyelembe kell vennie a Bíróságnak.

B,d, Hatalommal való visszaélés

Itt a Bíróság a fogalomnak a francia közigazgatási jogban értelmezett hagyományos definícióját alkalmazta, nevezetesen úgy, mint egy olyan célkitűzés elérésére irányuló kísérletet, mely ellentétes a ráruházott jogkörrel. Más szóval, általánosan olyan kísérletként értelmezik, mely a megtámadott jogszabályt eltéríti attól a céltől, amely miatt a

megalkotásához szükséges hatáskört biztosították. Meg kell jegyeznünk, hogy az ilyen alapon megtámadott közösségi jogszabályok ellen indított kereseteknek nagyon ritkán adtak helyt.

4.3.2.2. Keresetek intézkedések elmulasztása miatt⁵⁴

Az Alkotmányos Szerződés éppúgy tartalmaz olyan mechanizmust, mely garantálja, hogy a tagállamok teljesítsék a közösségi jog szerinti kötelezettségeiket, mint ahogy arra is törekszik, hogy az uniós intézmények ne mulasszanak el intézkedni, ha azt az Alkotmányos Szerződés előírja a számukra. Így az Alkotmányos Szerződés III-272. cikke azt is tartalmazza, hogy az Európai Parlament, a Miniszterek Tanácsa, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank az Alkotmányt megsértve elmulasztja a döntéshozatalt, a tagállamok és az Unió többi intézménye keresettel fordulhatnak a Bírósághoz a jogsértés megállapítása iránt. E rendelkezést, azonos feltételek mellett, az Unió mulasztó szerveire, hivatalaira és ügynökségeire is alkalmazni kell. Az Alkotmányos Szerződés III-272. cikke bizonyos fokig a III-270. cikk szerinti semmissé nyilvánítási keresetet képezi le olyannyira, hogy az is mondhatnák éppen kiegészítik egymást. Ahogy az a semmissé nyilvánítási keresetnél is igaz volt, két akadályt kell leküzdeni, az elfogadhatóságét és a jogalapot.

A, Elfogadhatóság

Az Alkotmányos Szerződés III-272. cikke szerinti elfogadhatóság egyszerre tágabb és szűkebb a semmissé nyilvánítás keresetéhez viszonyítva. Tágabb, mert nincs határideje a kereset benyújtásának (legalábbis a kezdeti stádiumban), és szűkebb, mert a benyújtó nem indíthatja el a keresetet anélkül, hogy először ne folyamodna az állítólag nem cselekvő intézményhez. Az elfogadhatóság teljesítéséhez egyszerre három feltételnek kell megfelelni:

A,a, Perlési jogcím

Itt is különbséget kell tennünk intézményi és magánfelperesek között. Az előbbieket meglehetősen általánosan úgy írja le a III-272. cikk első mondata, mint “a tagállamok és az Unió többi intézménye”. Az egyéni felperesek, természetes és jogi személyek akkor nyújthatnak be a III-272. cikk szerinti keresetet, ha az Alkotmányos Szerződést megsértve elmulasztott valamilyen döntést meghozni az illetőnek. Emellett az Alkotmányos Szerződés szerint a magánfelperesek az előzőek mellett, panasszal fordulhatnak a Bírósághoz, ha az Unió valamely intézménye, szerve, hivatala vagy ügynöksége elmulasztott valamely nekik címzendő jogi aktust – az ajánlások és vélemények kivételével – meghozni.

A,b, Perelhető intézmény

A keresetet az Európai Parlament, a Miniszterek Tanács, a Bizottság, az Európai Központi Bank illetve alkalmazási körében Unió valamely intézménye, szerve, hivatala vagy ügynöksége állítólagos mulasztása ellen kell benyújtani.

A,c, A perelhető intézmény előzetes megkeresése

Mielőtt a Bírósághoz folyamodna, a felperesnek a panaszolt intézményhez, szervhez, hivatalhoz, ügynökséghez kell fordulni intézkedést sürgetve. Az intézmény ezen megkeresésének konkrétan kell lennie, egyértelművé téve, hogy ha az két hónapos határidőn belül nem válaszol, a kérdéses intézményt megtámadják az Alkotmányos Szerződés 272. cikke értelmében további két hónapon belül.

B, Felülvizsgálati jogalapok

Az elfogadhatóság akadályának leküzdését követően a felperesnek meg kell győznie a Bíróságot arról, hogy az, amivel a kérdéses intézményt vádolja, az Alkotmányos Szerződést sértő döntéshozatal elmulasztását valósítja meg. Mivel a jelen cikk szerint indított eljárások

⁵⁴ Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, I. fejezet, 1. szakasz III-272. cikk

közül nagyon kevés bizonyul elfogadhatónak, a Bíróság esetjoga nem igazán segíti a tisztánlátást. A Bíróság mindazonáltal lefektetett némi hasznos útmutatást az 1985-ös 18/83 (ECR 1513) számú *Parliament kontra Council* döntésben. A Tanácsot az a vád érte, hogy elmulasztotta biztosítani a szolgáltatásnyújtás szabadságát a nemzetközi közlekedés területén, és nem teremtette meg a feltételeit annak, hogy egy adott tagállamon belül közlekedési szolgáltatást nyújthassanak a külföldi szállítók. A Bíróság megállapította, hogy ezen a területen határozottan eredményt kell elérni, ezt az EK-alapszerződés 59., 60., 61. cikkei és 75. cikke (1) bekezdésének a) pontja együttes hatásaként határozta meg. Az érintett intézmény által élvezett egyetlen saját döntési jogkör az eredmény eléréséhez igénybe vett eszközökhöz kapcsolódott. Azért a kötelezettségek meghatározása elég pontos volt ahhoz, hogy azok figyelmen kívül hagyására irányuló bármiféle kísérlet a 175. Cikk szerinti intézkedés elmulasztását valósítsa meg. A Tanácsnak ki kellett terjeszteni a szolgáltatásnyújtás szabadságát a közlekedési ágazatra, amennyiben ez a kiterjesztés két vagy több ország közötti közlekedésre vonatkozott. Általános volt az egyetértés abban. Hogy ezen intézkedéseket nem hozta meg, ezért a Tanács hibás volt az ilyen irányú intézkedés elmulasztásában.

4.3.2.3. Törvényellenesség kifogásolása⁵⁵

Az itt leírt eljárás nem a szó valódi értelmében vett “kereset”, ugyanis csak egy olyan közvetett támadást jelent egy uniós jogszabály ellen, melyre olyan eljárás során került sor, aminek nem volt célja az adott jogszabály megtámadása, még akkor sem, ha az eljárásra jóval az Alkotmányos Szerződés 270. cikke szerinti kereset benyújtására rendelkezésre álló két hónapon túl kerül sor. Az ilyen megtámadás lehetőségét az Alkotmányos Szerződés 285. cikke biztosítja. Hatálya a Miniszterek Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott európai törvényekre vagy európai rendeletekre korlátozódik. Az Alkotmányos Szerződés 270. cikk (2) bekezdésében meghatározottakkal azonos felülvizsgálati alapon tehető kifogás. Az ilyen kifogás sikerének következményei a semmissé nyilvánítással szemben a Bíróság által kimondott alkalmazhatatlanságra korlátozódnak.

Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy az ilyen közvetett megtámadás nem alkalmazható az Alkotmányos Szerződés 270. cikke cikkében meghatározott szigorú határidők és más feltételek megkerülésére. A megtámadásra a Bíróság előtt folyó eljárás folyamán kell, hogy sor kerüljön. Ha nem így lenne, akkor az Alkotmányos Szerződés 270. cikkében biztosított jogorvoslattal párhuzamos lehetőséget teremtene, ami teljesen ellentétes az Alkotmányos Szerződés 285. cikk szellemével. Ennek megfogalmazása és szelleme ugyanis egyértelműen arra utalt, hogy olyan jogszabály alkalmazhatatlanságának kifogásolását kívánta lehetővé tenni, amely a Bíróság előtt egy másik cikk miatt függőben lévő vitát érint, és akkor is csak járulékosan és korlátozott hatással. Mivel a törvényellenesség kifogásolása pusztán járulékos jogorvoslati lehetőség, hatásának természetesen korlátozottnak kell lennie. Bármiféle sikeres megtámadás egyetlen lehetséges eredménye az intézkedés alkalmazhatatlannak nyilvánítása, és akkor is csak *inter partes* (a vitában érintett felek között), és nem *erga omnes* (általános módon). Még kevésbé áll fenn a helytelen jogszabályt elfogadó intézmény részéről kötelezettség annak visszavonására, illetve módosítására.

4.3.2.4. Felelősség megállapítás iránti keresetek⁵⁶

Az Unió jogi személy. Mint ilyen, tevékenységén épp úgy lehetnek polgári, mint közigazgatási és alkotmányos vonzatai, melyek kapcsán felmerülhet az Unió felelőssége. Ez annyit tesz, hogy az Uniónak esetleg szembe kell néznie olyan bírósági keresetekkel, melyek az általa esetlegesen folytatott helytelen cselekmények magánjogi jogorvoslatát célozzák meg. Ezek az esetek túlnyomó többségében kártérítés, illetve kártalanítás formájában öltenek testet.

⁵⁵ Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, I fejezet, 1. szakasz III-285. cikk

⁵⁶ Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, I fejezet, 1. szakasz III-275 és III-337. cikk

Ezen címszó alatt az Unió kétféle keresettel nézhet szembe: szerződésszegési keresetekkel és szerződésen kívüli károkozási keresetekkel. Az előbbiekkel az Alkotmányos Szerződés III-337. cikke foglalkozik, amely arról rendelkezik, hogy az Uniót érintő szerződésekre nézve az érintett szerződésre alkalmazandó jog az irányadó. Az esetek túlnyomó többségében az olyan szerződések, melyben az Unió vagy valamelyik intézménye szerződő félként vesz részt, tartalmazzák a szerződés tekintetében irányadó jogot feltüntető záradékot, illetve kikötik a szerződés kapcsán felmerülő vitákat rendező bíróságot (ez most már lehet a Bíróság is, az Alkotmányos Szerződés III-279. cikke alapján). Az Uniót esetlegesen érintő szerződésen kívül okozott kárral kapcsolatos keresetek mindazonáltal sokkalta nagyobb nehézséget és kihívást jelenthetnek. Ezeket vizsgáljuk az alábbiakban.

A, A károkozási felelősség alapelvei

Az Unió károkozását vezérlő alapvető szabályokat az Alkotmányos Szerződés III-337. cikke tartalmazza, mely kimondja: az Unió szerződéses felelősséget az adott szerződésre alkalmazandó jog szabályozza. Szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.

A harmadik bekezdés ugyanezen alapelveket teszi alkalmazhatóvá az Európai Központi Bank, illetve annak tisztviselői által okozott károkra. Ezt a rendelkezést kell kiegészíteni az Alkotmányos Szerződés III-275. cikkével, mely rögzíti, hogy az Unió szerződésen kívüli felelősségével kapcsolatban felmerülő viták a Bíróság hatáskörébe körébe tartoznak. Az uniós jog más bírósági jogorvoslatihoz hasonlóan, itt is különbséget kell tennünk az elfogadhatóság kritériuma és a kereset megítélésének anyagi jogalapja között. A következő két pont témáját ezek a szempontok szolgáltatják.

A,a, A károkozási felelősség elfogadhatóságának kritériuma

Először is meg kell állapítani, ki van locus standi helyzetben, azaz kinek áll jogában keresetet benyújtani. Általánosan elfogadott, hogy szinte alig van korlátozás ezen a téren: bármilyen természetes vagy jogi személy károkozási keresetet nyújthat be az Unió ellen azzal a feltétellel, hogy prima facie (első látásra nyilvánvaló módon) tudja bizonyítani, hogy egy intézmény, illetve annak egyik tisztviselőjének cselekedeti, illetve mulasztásai miatt érte őt kár. Mindazonáltal szükséges feltétel az, hogy maga a felperes legyen a károsult. Szakszervezetek, illetve munkavállalói szervezetek által a tagjai nevében benyújtott bármilyen keresetet elfogadhatatlannak kell tekinteni.

A kereset benyújthatóságának határideje szempontjából a keresetre okot adó esemény bekövetkezésétől számított öt éven belüli idő került meghatározásra (az Európai Közösség Bírósága Alapszabályának 43. cikke).

A,b, A károkozási felelősséggel kapcsolatban benyújtott kereset megítélhetőségének jogalapjai

Az Alkotmányos Szerződés III-337. cikke a Bíróság számára előírja a kártérítési igényeknek a tagállamok jogában közös károkozási felelősségre vonatkozó alapelvek szerinti rendezését. A Bíróság esetjogának fejlődési szakasza azonban ebből a szempontból a Közösség fennállásának első 15 évét ölelte fel, ekkor még csak hat tagállamot számlált, közülük öten a francia modellen alapuló kontinentális jogrendszert alkalmazták. Ezért a Bíróság esetjogát nagymértékben a károkozásra vonatkozó francia törvények formálták.

A Bíróság megközelítési módját ezzel a kérdéssel kapcsolatban különösen a francia polgári törvénykönyv 1382. cikkében foglalt formula határozta meg. Ez a felelősség igen általános kinyilvánítása, mely minden olyan személy számára, aki saját hibájából egy másik személynek kárt okozott, előírja a kérdéses kár helyrehozatalát. Ehhez három összetevőt kell megállapítani: (a) a kár felmerülését, (b) az alperes vétkességét, valamint (c) az (a) és (b) közötti ok-okozati összefüggést.

A,b,a, Kár felmerülése

Elvben a perelhető kár a gazdasági veszteségre korlátozódik, figyelembe véve mind a ténylegesen felmerült vesztesét (*damnum emergens*) és az elmaradt bevételeket (*lucrum cessans*) is. Ehhez csupán arra van szükség, hogy a kár biztos, valós és bizonyítható legyen. A Bíróság mindazonáltal néhány esetben utalt arra is, hogy a nem anyagi jellegű veszteség sem zárható ki a III-337 cikkben meghatározott körből. A veszteség mértékét a tagállamokban érvényes általános jogi alapelvekkel összhangban kell felmérni.

A,b,b, Vétkesség

Itt megint fontos bizonyítani, hogy egy bizonyos kötelességgel tartoztak a felperes felé és ezt a kötelességet megszegték. Ezen elemek egyszerre voltak jelen a *Stanley Adams* döntésben. Itt a felperes egy svájci gyógyszeripari cég alkalmazottja volt, aki titokban olyan dokumentumokat juttatott el a Bizottsághoz, melyek perdöntő bizonyítékokat szolgáltatottak arra nézve, hogy a munkaadója megszegte a Közösség versenytörvényét. A Bizottság annak ellenére eljuttatta a megfelelő dokumentumokat a céghez (*Hoffman-Laroche*), hogy Adam kifejezetten kérte személyazonosságának bizalmasan történő kezelését. Így a cég meg tudta állapítani, hogy a kérdéses információk Adams úrtól származtak és emiatt gazdasági kémkedéssel vádolták meg. A Bíróság megállapította, titoktartási kötelesség terhelte a Bizottságot, ugyanis az EK-alapszerződés 214. cikke a Közösség tisztviselői számára előírja, hogy a szakmai titoktartás kötelezettsége alá eső információk nem adhatók ki. Mivel a Bizottságnak tisztában kellett volna lennie azzal, hogy milyen kockázatokkal jár a kérdéses dokumentumok fénymásolatainak átadása a svájci cég részére, így hát ezt a kötelezettséget biztosan megszegte.

A Közösség intézményeinek olykor nehéz politika döntéseket kell hozniuk a jogszabályaik megalkotásakor. Ezen döntések olykor elhibáztak, és egyes embereknek károkat okoznak. Felmerül-e ilyen esetekben a Közösség felelőssége? A Bíróság egészében véve ezt nem volt hajlandó megerősíteni, és rendkívül szigorú feltételek fennállása mellett ítélt az ilyen keresetek javára. A *Schöppenstedt* ügyben egy olyan rendelet ellen érkezett panasz, mely a nemzeti cukorárak és egy adott időponttól (1968. július 1.) érvényes közösségi referenciaárak közötti különbséget ellensúlyozni hivatott intézkedéseket fektetett le. A felperes azt panaszolta, hogy a rendelet olyan kritériumokon alapszik, melyek ellentétesek azokkal, amiket az EK-alapszerződés 40. cikkének (3) bekezdése szerint kellene alkalmazni. Emiatt értékelték tévesen a referenciaár és a korábbi német nyerscukorár közötti különbséget, ezzel komoly veszteségeket okozva a felperesnek. A keresetet elutasította az ECJ azzal, hogy a felperes ügye nem felelt meg azoknak a kritériumoknak, melyeknek a Bíróság szerint gazdaságpolitikai intézkedéseket érintő jogalkotási lépésekben teljesülniük kell károkozási felelősség fennállásához. A később "Schöppenstedt-formulaként" ismertté váló ítéletben a Bíróság úgy döntött, hogy az ilyen alapon benyújtott keresetek nem juthatnak sikerre, hacsak nem az egyén védelmét szolgáló felsőbbrendű jogszabály elegendően kirívó megsértéséről van szó.

Ennek a kritériumnak rendkívül nehéz megfelelni, és az ilyen gazdaságpolitikai döntések ellen benyújtott legtöbb károkozási kereset elbukott, bár volt olyan kereset, ami kivételt jelentett. Nem nehéz kitalálni, hogy miért ilyen szigorú a Bíróság az ilyen ügyekben, hiszen szinte lehetetlen feladat lenne a döntéshozatal a Közösség intézményei számára, ha ebben a feladatban a károkozási felelősség állandó fontolgatása hátráltatná őket.

A,b,c, Ok-okozati összefüggés a vétkesség és a kár között

A benyújtónak közvetlen kapcsolatot kell bizonyítania a panaszolt cselekmény és az általa elszenvedett kár között. Ezért az ok-okozati összefüggés távolisága és spekulatív jellege olyan tényezők, melyek korlátozzák a felperes sikerének esélyét. A *Pool kontra Council* esetben egy angol szarvasmarha-tenyésztő az állította, hogy az angol fontnak a mezőgazdasági ágazatban

alkalmazott átváltási árfolyamai (az ún. “zöld árfolyamok”) kárt okoztak neki. A Bizottság azon az alapon utasította el ezt a követelést, hogy a követelések irreális és spekulatív jellege miatt lehetetlen ok-okozati összefüggést megállapítani.

5. Az uniós közzolgálat; közigazgatási kar az Unióban⁵⁷

Az előzőekben végigtekintettük az uniós közigazgatás definícióját alkotó fogalmi elemek objektív csoportját. Megvizsgáltuk, hogy az Unió igazgatásának kereteit adó társadalmi viszonyok megfelelnek – e az ÁLLAM ismérveinek, bemutattuk a közigazgatási szervezet vertikális és horizontális tagozódását illetve megvizsgáltuk, hogy a közigazgatásnak van- e az alkotmányos kontrollon túl bíróság előtt is ki kényszeríthető cselekvési határa.

Ebben a részben az uniós közigazgatás szubjektív fogalmi elemét vizsgáljuk, az Európai Unió hivatalnoki rétegére, az unió közigazgatási karára vonatkozó szabályokat.

5.1. Az Unió köztisztviselőinek személyi köre

Az Alkotmányos Szerződés kimondja, hogy Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak és ennek érdekében európai törvényekben külön rendelkezéseket kell megállapítani. Látható tehát, hogy az Alkotmányos Szerződés az uniós jogforrási hierarchia legmagasabb szintű jogszabályában, európai törvényben kívánja szabályozni a köztisztviselői kar jogállását, illetve közvetetten rögzíti azt is, hogy az Unió igenis is rendelkezik a működéséhez szükséges saját hivatalnoki apparátussal.

Az Alkotmányos Szerződés egyik cikkelyében (III-333 cikk) külön is nevesít két, e tárgykörben meghozandó európai törvényt: az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatát, valamint az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeket. Megállapítható e cikkelyből, hogy az Unióban nem mindenki tisztviselő, hanem mellettük vannak az Uniónak egyéb alkalmazottai is. Hogy ezen személyi alkalmazotti körökbe kik és milyen kritériumok szerint sorolhatunk bele, az Alkotmányos Szerződésből nem lehet közvetlenül megállapítani. Nagy valószínűséggel ezen feltételek tisztázása is a majdan megalkotandó európai törvényekre vár.

5.2. A hivatalnoki kar munkavégzésére vonatkozó szabályok.

Az Alkotmányos Szerződés három kívánalmat rögzít a közzolgálati munkával kapcsolatban, amelynek kiemelkedő, “alkotmányos” jelentőséget tulajdonít:

- a, a közzolgálati munka átláthatósága, nyitottsága,
- b, a közzolgálati titoktartás,
- c, kártérítési felelősség

Nézzük meg az ezekre vonatkozó alkotmányos szabályokat külön-külön!

5.2.1. Az átláthatóság (transparency)

Az Alkotmányos Szerződés értelmében az Unió intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek tudatában kell lenniük munkájuk *átláthatóságának* jelentőségével, és eljárási szabályzataikban a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésre vonatkozó külön rendelkezéseket állapítanak meg. A jó kormányzás és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából az Unió intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei munkájuk során a nyitottság elvének lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el. Igazgatási

⁵⁷ Alk. Szerz. III. rész, VI. cím, II fejezet, 4.szakasz III-304; III-305; III-306. cikkek, továbbá Alk. Szerz. III. rész VII. cím, III-332, III-333; III-336; III-337.

feladataik ellátása során a Bíróság és az Európai Központi Bank is köteles dokumentumaikhoz való hozzáférésre külön szabályokat megállapítani. Az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa ugyancsak biztosítja a jogalkotási eljárásokhoz kapcsolódó dokumentumok nyilvánosságát.

A nyitottság elve alapján, a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának köz-, illetve magánérdeken alapuló korlátozásokat csakis európai törvényben lehet megállapítani.

5.2.2. A szolgálati titoktartás

Az Alkotmányos Szerződés kimondja, hogy Unió intézményeinek tagjai, a bizottságok tagjai, valamint az Unió tisztviselői és egyéb alkalmazottai szolgálati jogviszonyuk megszűnését követően sem fedhetik fel a szolgálati *titoktartási* kötelezettség alá eső információkat, így különösen a vállalkozásokra, az ezek üzleti kapcsolataira vagy költségösszetevőire vonatkozó információkat. A fenti sorok alapján először is rögzíthetjük, hogy melyik az a személyzeti kör amelynek (köz)szolgálati titoktartási kötelezettsége van:

- az uniós közhatalmat gyakorló szervek tagjainak (“Unió intézményének tagjai”), így az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Miniszterek Tanácsa, az Európai Bizottság valamint a Bíróság tagjainak, továbbá ide kell sorolni nagy valószínűséggel a Számvevőszék és az Európai Központi Bank irányító testületének tagjainak
- a bizottságok tagjainak, úgymint a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának tagjainak,
- az Unió tisztviselőinek,
- és az Unió egyéb alkalmazottainak.

Ezen személyek titoktartási kötelezettsége tagsági illetve szolgálati jogviszonyuk kezdetétől áll fenn. A titoktartási kötelezettség azonban nem igazodik a kinevezési illetve szolgálati időtartamhoz, mivel annak megszűnése az Alkotmányos Szerződés értelmében nem eredményezi automatikusan a titoktartási kötelezettség megszűnését. Az Alkotmányos Szerződés a titoktartás véghatáridejére nem ad konkrét időpontot, valószínűnek tartom, hogy ezt a kérdést majd részleteiben az európai törvény fogja szabályozni.

A szolgálati titok tárgya főszabály szerint általános körű, tehát valamennyi a szolgálat illetve tagsági viszony során ezen jogviszonyokkal összefüggésben tudomásukra jutott információkat kötelesek megőrizni. Az Alkotmányos Szerződés azonban külön hangsúlyt helyez a vállalkozásokra, ezen vállalkozások üzleti kapcsolataira illetve a vállalkozások költségösszetevőire vonatkozó információk tekintetében. A szabályozás szelleméből az a szándék következtethető ki, hogy ezeknek az információknak a fokozott védelmét kívánják meg a titokgazda körtől.

5.2.3. A felelősség

Az Unió hivatalnokainak *kártérítési felelőssége* kétirányú. Egyrészt az Unió alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkért való felelősség, másrészt az Unió alkalmazottai által, az Uniónak okozott károkért való helytállási kötelezettség. Az első felelősség típusról már az 5. pontban szóltunk részletesen ezért most erre itt nem térnek ki. A második kárfelelősség kérdésköréről az Alkotmányos Szerződés a következőket rögzíti: Az Unió alkalmazottainak az Unióval szembeni személyes felelősségét a személyzeti szabályzatukban vagy a rájuk vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított rendelkezések szabályozzák. Ebből látható, hogy a kérdést ugyancsak a már többször hivatkozott európai törvény fogja részleteiben szabályozni. Ezen kártérítési ügyekben pedig az Alkotmányos Szerződés III-275. cikke alapján a Bíróságnak van hatásköre ítélni.

5.3. Személyzeti munka az Unióban

Az Európai Unió személyzeti munkáját az Unió ún. intézményközi szervezete, az Európai Személyzeti Kiválasztási Hivatala (EPSO) bonyolítja.⁵⁸ Az Európai Személyzeti Kiválasztási Hivatal (European Personnel Selection Office; EPSO) létrehozásáról szóló határozatot 2002. július 26-án hozták nyilvánosságra. A hivatal 2003 januárjában kezdte meg működését Brüsszelben a 80, Avenue de Cortenbergh, B-1049 cím alatt.

A hivatal célja, hogy nyílt versenyvizsgák szervezésével magasan kvalifikált szakembereket toborozzon valamennyi európai uniós intézmény, név szerint az Európai Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Bíróság, az Európai Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága és az Európai Ombudsman Hivatala számára.

Ennek értelmében a különböző EU-s intézmények megbízásából a hivatal koordinálja a válogatásokat, illetve összefogja az európai uniós karriert fontolgató jelentkezők pályázatait. A hivatal létrehozásával könnyebbé vált a versenyvizsgák koherens megszervezése, valamint az egységes válogatási szempontok és elvek alkalmazása.

A pályázat leadása gyakran az első alkalom, hogy az Unió állampolgárai kapcsolatba lépnek az uniós intézményekkel. A jelentkezőknek eddig a különböző intézmények, eljárások és határidők sokaságának átláthatatlan dzsungelén kellett átvergődniük. 2003-tól azonban az EPSO az egyetlen kapcsolódási pont, amely a jelentkezőket ellátja valamennyi szükséges információval, kezeli pályázataikat, és felel a felvételi vizsgák gyakorlati megszervezéséért. "Reméljük, hogy munkánknak köszönhetően nem csupán az állampolgároknak nyújtott szolgáltatásunk színvonala javul, és az adófizetőkre háruló adminisztratív költségek csökkennek, hanem az EU-s intézményekről kialakult kép is kedvezőbb lesz" - mondta Mr. Grass, az EPSO Igazgatótanácsának elnöke, az Európai Bíróság hivatalvezetője.

Az EPSO - a legutóbbi 2002-es kimutatások szerint - közel 35.000 uniós közalkalmazott kiválasztásáért felel. Természetesen ez a szám a az újonnan csatlakozó tagállamok miatt bekövetkező bővítéssel növekedni fog.

5.4. A közszolgálattal kapcsolatos munkaügyi vita

Az Alkotmányos Szerződés értelmében a hivatalnoki kar munkavégzésével kapcsolatban, akár azt itt említették, akár más vonatkozású jogviták tekintetében a Bíróság rendelkezik hatáskörrel, az Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzatában és az Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételekben megállapított keretek között és feltételek mellett.

58 www.europa.eu.int/epso

TARTALOMJEGYZÉK

I. rész

A közigazgatás tudományelméleti definíciója

II. rész

Az Európai Unió közigazgatásának definiálása az Alkotmányos Szerződés alapján

1. Az Európai Unió Államisága az Alkotmányos Szerződés alapján; az önálló uniós végrehajtási szervezeti rendszer

1.1. A közhatalom (szuverenitás) államelméleti fogalma

1.2. Az Európai Állam közhatalma és szuverenitása

2. Az uniós közszolgálat; hatáskörök az Európai Unióban

2.1. A hatáskörgyakorlás problémái

2.2. Hatáskörök az Alkotmányos Szerződésben

2.2.1. A hatáskörgyakorlás alkotmányos alapelvei

2.2.1.1. Szubszidiaritás és arányosság

2.2.1.2. A “rugalmassági klauzula”

2.2.2. Az uniós hatáskörök alkotmányos lehatárolása

2.2.2.1. Az Unió hatáskörére vonatkozó általános szabályok

2.2.2.2. Az Unió hatáskörére vonatkozó speciális szabályok

3. Tagolt és plurális közigazgatás

3.1. Horizontális tagoltság; szervezeti dekoncentráltóság

3.1.1. Központi közigazgatás; a Bizottság

3.1.2. Dekoncentrált szervek

3.1.2.1. A Közösség Ügynökségei

3.1.2.2. A II. pillér (Közös Kül – és Biztonságpolitika) szervei

3.1.2.3. A III. pillér (Együttműködés Rendőrségi és Igazságügyi ügyekben) szervei

3.2. Vertikális tagoltság

3.2.1. Központi közigazgatás; Bizottság

3.2.2. Területi közigazgatás

3.2.2.1. A területi közigazgatás tudománytani megközelítése

3.2.2.2. A területi közigazgatás az Alkotmányos Szerződésben

4. “A jognak való alávetettség”

4.1. Az első garantör: hatáskör

4.2. A második garantör: az eljárás jogi rendezettsége

4.3. A harmadik garantör: a bírói kontroll

4.3.1. A közvetett keresetek az uniós közigazgatási bíráskodásban

4.3.2. A közvetlen keresetek az uniós közigazgatási bíráskodásban

4.3.2.1. Semmissé nyilvánítási keresetek

4.3.2.2. Keresetek intézkedések elmulasztása miatt

4.3.2.3. Törvényellenesség kifogásolása

4.3.2.4. Felelősség megállapítás iránti keresetek

5. Az uniós közszolgálat; közigazgatási kar az Unióban

5.1. Az Unió köztisztviselőinek személyi köre

- 5.2. A hivatalnoki kar munkavégzésére vonatkozó szabályok.
- 5.2.1. Az átláthatóság (transparency)
- 5.2.2. A szolgálati titoktartás
- 5.2.3. A felelősség
- 5.3. Személyzeti munka az Unióban
- 5.4. A közszolgálattal kapcsolatos munkaügyi vita

Felhasznált irodalom:

- 1.) Magyar Közigazgatási Jog; Általános rész
Szerk: Ficzer Lajos, OSIRIS Kiadó, Budapest, 1999.
8-16; 168. old.
- 2.) Alberto J. Gil Ibanez: A Közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása; A nemzeti és az Európai Közigazgatások szerepe
OSIRIS Kiadó, Budapest, 2000. 48-49. old.
- 3.) Dr. Nagy Péter: Az Európai Unió államiságát alátámasztó tények az Alkotmányos Szerződés tervezetében.
www.jogiforum.hu/publikaciok/146
- 4.) ERNST&YOUNG: Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe
CO-NEX Kiadó Kft. Budapest, 1999. 117-130. old.

Felhasznált jogszabályok:

- 1.) Az Európai Unió Alkotmányos Szerződése
- 2.) A Strukturális Alapról szóló 1260/99 EK rendelet

Internetes hivatkozás:

- 1.) www.europa.eu.int/epso
- 2.) www.europa.eu.int/agencies



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás