

Az európai jog 21. századi kihívásai



Szerkesztette
Gombos Katalin



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Az európai jog 21. századi kihívásai



Vákát oldal

Az európai jog 21. századi kihívásai

Szerkesztette
Gombos Katalin



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2022

A mű a TKP2020-NKA-09 számú projekt a Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.



Szerzők

Gombos Katalin
Hegedős Soma
Selnicean László
Simon Károly László
Strihó Krisztina
Szegedi László
Sziebig Orsolya Johanna
Szirbik Miklós
Szűcs Anikó Edit
Villányi József

Szakmai lektor

Vörös Imre

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Pordány Katalin
Olvasószerkesztő: Pokorádi Zsófia
Korrektor: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Tihanyi József

Nyomdai kivitelezés: Gelbert ECO Print Kft.
Felelős vezető: Gellér Róbert

DOI: https://doi.org/10.36250/01049_00

ISBN 978-963-531-717-2 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-718-9 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-719-6
(ePub)

© A szerkesztő, 2022
© A szerzők, 2022
© A kiadó, 2022
Minden jog védve.

Tartalom

Gombos Katalin: A bírói függetlenség és a jogállamiság 21. századi kihívásai	7
Hegedős Soma: A vallásszabadság újabb európai jogi kihívásai	27
Selnicean László: Az egészségügyi jogviták	45
Simon Károly László: Az uniós beruházási politika fejlődése és jövőbeli kihívásai	63
Strihó Krisztina: Az európai közigazgatás és a digitalizáció	79
Szegedi László: Felesleges füstölgés? A dízelbotrányra adott uniós és tagállami válaszok	97
Sziebig Orsolya Johanna: Ökocídium az uniós jogban – eddig történések és lehetséges scenáriók	117
Szurbik Miklós: Az Európai Unió versenyjoga a globális verseny kihívásai és a belső piac követelményei között	135
Szűcs Anikó Edit: Általános gazdasági érdekű szolgáltatások az uniós támogatási rendszerben	155
Villányi József: Kihívások és új megoldások az Európai Unió köztisztviselőinek felvételi rendszerében	177

Vákát oldal

Gombos Katalin¹

A bírói függetlenség és a jogállamiság 21. századi kihívásai



Absztrakt

Az Európai Unió értékalapú jogközösség. Azok az értékek, amelyek közösek a tagállamok és az Európai Unió jogrendjében, különös jogérvényesítési mechanizmusokkal védettek. A lisszaboni szerződés e területen változásokat indított el. A demokratikus jogok érvényesülése és a jogállamiság kritériumrendszerében közös garanciális elemként jelenik meg a bírói függetlenség kérdése. A tanulmány a demokratikus jogérvényesülés és a jogállamiság értékeinek védelmével összefüggő eljárási, eljárásjogi változásokat és az Európai Unió Bíróságának a bírói függetlenség területén folytatott legújabb joggyakorlatának áttekintésével kíván rámutatni új kihívásaira.

Kulcsszavak: bírói függetlenség, demokratikus jogok, jogállamiság, közös európai értékek, 7. cikk, jogállamisági mechanizmus, hatékony bírói jogvédelem, fordított Solange-eljárás, Alapjogi Charta

Bevezetés

A 2000-es évek irányították rá a figyelmünket a társadalmi, gazdasági, természeti és jogi környezetünkben zajló jelentős változásokra, e területen a globális gondolkodás és cselekvés igényére. A 21. század számos olyan új kihívás elé állítja az Európai Uniót, amellyel korábban nem szembesült. Csak néhány példát említve: először került sor arra, hogy egy tagállam kilépett² az unióból,³ ami az uniós jog egy új fejezetét nyitotta meg. Szembe kell nézni a jelenlegi pandémiás helyzettel, annak minden társadalmi és jogi kihatásával együtt.⁴ A klímaváltozás hatásai érzékelhető

¹ Egyetemi tanár, NKE Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu).

² Az Egyesült Királyság 2020. január 31-én kilépett az Európai Unióból.

³ Gianfranco Baldini – Nicola Chelotti: The Brexit Effect: Political Implications of the Exit of the United Kingdom from the European Union. *International Political Science Review (IPSR)*, 2021. augusztus 26.; Guido Reinke – Thomas Levermann: *Brexit: A Political Crisis for Europe: Impact Assessment and Lessons Learnt for the European Union*. Springfield, Gold Rush, 2017.

⁴ A versenyre, állami támogatásokra gyakorolt hatásokat illetően lásd részletesebben: Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 74–90.

mértékben befolyásolják mindennapi életünket, tevékenységeinket.⁵ A mesterséges intelligencia és a modern technológiák számos pozitív hatás⁶ mellett jelentős alapjogi kihívásokat eredményeznek.⁷ A példák felsorolását sokáig folytathatnánk, de talán összegezni lehet mindezt abban, hogy ennyi új kihívás esetén bizonyosan jelentős átalakuláson, szemléletváltozáson kell átesnie a nagy szabályozó rendszereknek, így az uniós jognak is.

A 2030-ig tartó időszakra vonatkozó új, fenntartható fejlesztési menetrend (Agenda for Sustainable Development) egyetemes, átfogó cselekvési programot (Sustainable Development in the 21st century [SD21] project) és jogalkotási ajánlásokat (Summary for Policymakers) határoz meg. A cselekvési program 17 fenntartható fejlesztési célt és ehhez kapcsolódóan 169 konkrét célkitűzést tartalmaz. Az Európai Unió elkötelezett abban, hogy előmozdítsa e menetrend megvalósítását, és a célkitűzések megvalósításához hozzájáruljon mind a külső, mind pedig belső, az Európai Unió belüli tevékenységei során. Az Európai Bizottság 2020. február 19-én publikált 5 évre szóló stratégiai célkitűzései között is szerepel a nyitott, demokratikus és fenntartható társadalom elérése.

A fenntarthatóság jelentéstartalmába beletartoznak a méltányos életkörülmények, a legtagabb értelemben vett lehetőségekhez és joghoz való egyenlő hozzáférés biztosítása.⁸ A fenntartható fejlődés megfelelően szolgálja a tágran értelmezett életminőség javulását, ami a szociális jólét elérését, megtartását elősegítő gazdasági fejlődéssel, az egészséges környezeti feltételek megteremtésével, a demokratikus jogok érvényesülésével és a biztonság megteremtésével is együtt jár.

A demokratikus jogok érvényesülése

A demokratikus jogok érvényesülése az Európai Unióban alapvető fontosságú, értékalapú megközelítésű kérdés, és akkor lehet hatékonyan érvényesülő jogi instrumentum is, ha az uniós jog és a tagállami jogok közötti „együttműködés” állapítható meg. Máthé Gábor megállapítása szerint az európai jogrendszer alapja az uniós tagállami jogrendszerek által definiált azon terület, amelyen a tagállami és

⁵ Lásd bővebben: Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

⁶ Lásd például: Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

⁷ Gombos Katalin et al.: A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 327–355.

⁸ Gombos Katalin: Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatairól általában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 2035–2067.

az uniós normák egyaránt érvényesülnek.⁹ Vörös is arról értekezik, hogy az uniós jognak és a tagállami jogoknak egyfajta koegzisztenciában kell együttműködniük.¹⁰ Bogdandy egyenesen arról beszél, hogy közjogi szempontból egyedülálló módon összekapcsolódik az Európai Unió elsődleges joga és a tagállamok jogrendje.¹¹ A jelenleg hatályos Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) már expressis verbis is meghatározza azokat a közös értékeket, amelyek az Európai Uniót összetartják.¹² Kimondhatjuk, hogy az Európai Unió értékcentruma, az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának követelménye egyben a tagállamokban (a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában)¹³ is a közös értékek alapja, mert csak ez az értékazonosság eredményezheti a demokratikus jogok megfelelő érvényesülését.

Az értékek szerepe

A 21. században ezért különös jelentőséget tulajdoníthatunk a modern szabadságjogoknak, amelyek determinálják az uniós jogalkotás értékalapjait. Ebben a folyamatban a lisszaboni szerződés azért is jelentett mérföldkövet, mert az uniós értékei definiálásával ekkor váltak kézzelfoghatóvá azok a jogok és elvek, amelyek normatív tartalmat kapcsoltak részben a korábban kialakított általános jogelvekhez,¹⁴ részben pedig az Európai Unió Bíróságának – a Bíróságnak – a korábbi alapjogi joggyakorlatát kodifikálták.¹⁵ Az értékek részben közjogi alapúak, részben alapjogi közelítésűek, és vannak közöttük korábban általános jogelvként megfogalmazott elemek is. Ennek megfelelően kikényszerítésük módja eltérő. Az EUSZ 2. cikke vegyíti

⁹ Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 1–3. 193–203.

¹⁰ Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. (2011), 7–8. 369–401.

¹¹ Armin von Bogdandy – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016. 16–18.

¹² A 2. cikk jelentőségéről lásd: Armin von Bogdandy – Luke D. Spieker: Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter: Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Article 2 TEU Case-Law. In Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): *EU Law in the Member States: The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*. Vol. VII. Oxford, Hart Publishing, 2020. 525–546.

¹³ EUSZ 2. cikk.

¹⁴ Lásd erről részletesebben: Stefan Vogenauer – Stephen Weatherhill (szerk.): *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*. Oxford, Hart, 2017.

¹⁵ Lásd erről részletesebben: Armin von Bogdandy: Founding Principles. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. 21–22.

az alapjogi és alkotmányos elvek szerinti értékeket azzal, hogy az alapjogi típusú értékek kikényszerítésének eszközéül neves szerzők elsősorban a „fordított Solange” szerinti eljárást javasolják,¹⁶ a közrendi minimum szűkebb szeletére, az alapjogi minimumra koncentrálva, míg az alkotmányos alapelvek érvényre juttatása tekintetében az alapító szerződésekben foglalt eljárások irányadók.¹⁷

Az EUSZ által meghatározott értékek között a korábbi időszakban a Bíróság joggyakorlatából kiindulva levezetett általános jogelvek többféleképpen is segítik a demokratikus jogérvényesülést. Ezekre hivatkozhatunk mint a jogértelmezés segítőire. Ugyanis az uniós jogot – beleértve azt a hazai jogot is, amely az uniós jogból fakadó kötelezettségeket hatályosítja – oly módon kell értelmezni, hogy ne kerüljön összeütközésbe az értékalapú általános jogelvekkel. Az értékalapú általános jogelveknek más területen is fontos szerepük lehet: azokra a tagállamok, az uniós intézmények és az egyének is hivatkozhatnak megsemmisítési eljárásban a kereset jogalapjaként.¹⁸ Ugyanígy mód van erre alapítottnak kifogásolni a cselekvés elmulasztását uniós intézmények, szervek és hivatalok részéről.¹⁹ Az értékalapú általános jogelvekre lehet hivatkozni továbbá egy tagállam eljárásának kifogásolása esetén is, ha a per az uniós jogból eredő joggal vagy kötelezettséggel összefüggésben zajlik, s ilyenkor akár jogi, akár adminisztratív aktus érintett. Végül értékalapú általános jogelvekre lehet hivatkozni az unió ellen benyújtott kártérítési igények esetén is.

Az általános jogelvek között korábban leggyakrabban az arányosság (ezt a jogelvet gyakran használják együtt az elsősorban jogalkotási hatáskörök szempontjából releváns szubszidiaritás elvével), az egyenlőség (egyenlő elbánás), a jogbiztonság, az eljárási jogosítványok és az alapjogok védelme elvét említhettük. Ezek közül a lisszaboni szerződéssel normatív tartalmat kapott az egyenlőség és a jogbiztonság elve. Az arányosság és a szubszidiaritás a hatáskör-átruházás elvével és a lojalitási klauzula elvével együtt a jogalkotás uniós alapelveivé váltak, míg az eljárási garanciák és az alapjogok az Alapjogi Charta elsődleges jog rangjára emelésével önálló normatív tartalmat kaptak.

Az Alapjogi Charta normatív ereje számos területen – pusztán azzal, hogy jogilag kötelezővé vált – jogdogmatikai értelemben megnövelte a szerepét a jogérvényesülésben, és mind az uniós jogalkotásban stílus- és módszertani alapú változá-

¹⁶ Armin von Bogdandy: Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. *Common Market Law Review*, 57. (2020), 3. 705–740.

¹⁷ Lásd részletesebben: Armin von Bogdandy et al.: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, 72. (2012). 60.

¹⁸ A C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet.

¹⁹ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 265. cikke szerinti mulasztási eljárás keretében.

sokat hozott, mind pedig kézzelfogható változásokat eredményezett a Bíróság joggyakorlatában, elsősorban érveléstechnikájában és jogértelmezési módszertanában.²⁰

A demokratikus jogérvényesüléssel kapcsolatban közjogi megközelítésben és az alkotmányos alapelvek érvényre juttatását célzó jogi megoldások változásait tapasztalhatjuk, azok esetén is elsősorban eljárási, eljárásjogi szabályoknak a jogállamiság kérdéséhez kapcsolásával. A jogállamiság az értékklauzula legfontosabb építőköve, amely kettős szerepet tölt be. Egyrészt a jövőben az Európai Unióhoz csatlakozni szándékozó államok számára most már az alapító szerződésekben előírt jogi bázist,²¹ másrészt a tagállamok számára kötelezettségeket jelent.

Az alapértékek védelmének eszközei

Az alapértékek védelmének biztosítására eredetileg a kikényszerítési eljárásnak, majd szerződésszegési, végül kötelezettségszegési eljárásnak keresztelt kikényszerítő mechanizmus teremtett jogalapot. Már a lisszaboni szerződéssel egy új eljárási eszköz, a 7. cikk szerinti eljárás jött létre, amelynek a jogi kikényszerítő erejét illetően a jogirodalom erőteljes kritikát fogalmazott meg, miután mind az eljárás első lépéseit jelentő megelőző, mind pedig a második fázisban zajló szankcionáló mechanizmus többlépcsős eljárásban zajlik, amelynek meghatározó jellemzője a kifinomultsággal összehangolt óvatosság.²²

A Bizottság által 2014. március 11-én elfogadott közlemény²³ már a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről szól. Ez az új uniós keret kiegészíti a meglévő szankciórendszerrel azzal, hogy az uniós jog megsértése esetén indított kötelezettségszegési eljárások és a 7. cikk szerinti eljárás mellett a Bizottság számára arra ad lehetőséget, hogy párbeszédet kezdjen az érintett uniós országgal annak érdekében, hogy a jogállamisággal szembeni fenyegetések fokozódását megelőzze.²⁴ Az uniós keret lehetőséget ad arra, hogy a Bizottságon kívül más uniós intézmények

²⁰ Koen Lenaerts – José A. Gutierrez-Fons: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Brussels, Bruylant, 2020. 1–210.

²¹ Az EUSZ 49. cikke szerint csak azok az államok kérhetik felvételüket az unióba, akik tiszteletben tartják a 2. cikk szerinti értékeket.

²² Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver? *Jtíblog, a Jogtudományi Intézet blogoldala*, 2015. január 23.

²³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. COM(2014)158 végleges (2014. március 11.).

²⁴ Vörös Imre: Az Európai Unió kiütkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. *Jogtudományi Közöny*, 69. (2014), 7–8. 363–364.

vagy esetleg nemzetközi szervezetek is szakértelmükkel közreműködjenek a Bizottság által a jogállamiságot fenyegető helyzetnek ítélt probléma rendezésében.²⁵

Gyakorlati tapasztalatok

A 7. cikk szerinti eljárás és a jogállamiság megerősítésére irányuló uniós keret aktiválására is sor került már, eddig azonban az uniós keret kevés sikert hozott, a 7. cikk szerinti eljárások pedig még az „előszobában” várakoznak, így nehéz megjósolni a kimenetelüket. A jogállamisági alapértékek megsértésének okán a Bizottság Lengyelországgal szemben a bírói függetlenség elvének a megsértése miatt alkalmazta a jogállamisági keret adta lehetőségeket, azonban a többszöri egyeztetés során sem történt előrelépés, ezért a Bizottság 2017. december 20-án első alkalommal aktiválta a 7. cikk (1) bekezdés szerinti eljárást, és indokolt javaslatot terjesztett elő a jogállamiság Lengyelország általi súlyos megsértésének egyértelmű kockázatát megállapító tanácsi határozat iránt.

Az Európai Parlament 2017 májusában elfogadott állásfoglalásában kimondta, hogy a magyarországi helyzet indokoltá teszi a 7. cikk szerinti eljárás elindítását, és utasította az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottságát, hogy készítse a plenáris ülésen szavazásra kerülő különjelentést Magyarországról. 2018. szeptember 12-én az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság által (június 25-én) elfogadott, az előadója neve után Sargentini-jelentésként is ismert jelentés alapján az Európai Parlament állásfoglalást fogadott el a Tanácsot az EUSZ 7. cikke (1) bekezdésének megfelelően az unió alapértékeinek Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására felszólító javaslatról. Magyarország ennek az állásfoglalásnak az érvényességét vitatva²⁶ keresetet indított az Európai Unió Bírósága előtt.²⁷ Az ügyben megszületett ítélet – egyetértve

²⁵ Ilyen szervezetek lehetnek az Európai Parlament, a Tanács, az Alapjogi Ügynökség, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ).

²⁶ Az EUMSZ 354. cikke szerint a szóban forgó állásfoglalás elfogadása során a Parlamentnek a leadott szavazatoknak az egyben a tagjai többségét is kitevő kétharmados többségével kellett döntenie. Mivel az EUMSZ 354. cikke nem határozza meg, hogy valamely szöveg elfogadásának, illetve elutasításának megállapításához a mellette és az ellene leadott szavazatok mellett a tartózkodásokat is figyelembe kell-e venni, a Parlament az eljárási szabályzatában a szavazásra vonatkozóan szereplő azon szabályt követte, amely úgy rendelkezik, hogy a tartózkodásokat nem kell figyelembe venni, kivéve azokat az eseteket, amelyek tekintetében a Szerződések különleges többséget írnak elő. Az állásfoglalást 448 igen szavazattal, 197 nem szavazat ellenében fogadták el, 48 jelen lévő európai parlamenti képviselő tartózkodása mellett. Amennyiben a tartózkodásokat figyelembe vették volna annak megállapításakor, hogy elérték-e a leadott szavazatok kétharmadát, az előírt többség nem valósult volna meg.

²⁷ A C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügy.

Bobek főtanácsnok indítványával²⁸ – elutasította Magyarországnak a Parlament azon állásfoglalásával szemben benyújtott keresetét, amely eljárási hibára alapítottan (arra történő hivatkozással, hogy a Parlament eljárási szabályzatának szavazásra vonatkozó releváns szabálya egyértelműen kizárta a tartózkodásokat) az Európai Unió alapértékei Magyarország általi súlyos megsértése egyértelmű veszélyének megállapítására irányuló eljárás megindítására vonatkozó állásfoglalás megsemmisítésére irányult.

Az uniós alapszerződések értelmében az Európai Bizottság az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal együtt felelős a jogállamiság mint az EU egyik alapvető értéke tiszteletben tartásának garantálásáért, ezért a két folyamatban lévő eljárás valamilyen formában történő folytatása várható.

A jogállamisági mechanizmus

2020. december 16-án az eddigi jogállamisági tárházat kiegészítő új jogi eszköz bevezetéséről született döntés, amikor az Európai Parlament és a Tanács elfogadta a 2020/2092 rendeletet.²⁹ Ez a rendelet megteremti a jogállamisági mechanizmust.³⁰ A mechanizmus bevezetésének előzménye a Bizottságnak a jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret megteremtésére irányuló törekvése.³¹ Az Európai Tanács a 2020. július 21-i következtetéseiben azt is kijelentette, hogy az uniós pénzügyi érdekeit különösen az EUSZ 2. cikkében foglalt értékekkel összhangban kell védeni. A jogállamiság ebben az összefüggésben használható fogalmát maga a rendelet definiálja akként, hogy mint az EUSZ 2. cikkében rögzített uniós érték, magában foglalja a törvényesség elvét, amely magában hordozza az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jobbiztonság elvét; a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét; a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét, az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve, az alapvető jogok tekintetében is; a hatalmi ágak szétválasztásának elvét; valamint a megkülönböztetés tilalmának elvét és a törvény előtti egyenlőség elvét. A jogállamiságot az EUSZ 2. cikkében rögzített egyéb uniós értékekre és elvekre figyelemmel kell értelmezni.³²

²⁸ A C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án kihirdetett indítványa.

²⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről [röviden: (EU) 2020/2092 rendelet].

³⁰ Armin von Bogdandy: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. In Armin von Bogdandy et al. (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Heidelberg, Springer, 2021. 385–401.

³¹ Lásd: Európai Bizottság COM(2014)158 végleges, I. melléklet.

³² (EU) 2020/2092 rendelet 2. cikk a) pont.

A jogállamisági kritérium a fentiek alapján azt követeli meg, hogy valamennyi közhatalmi szerv törvényes korlátok között, a demokrácia értékeinek megfelelően és az Alapjogi Chartában és más alkalmazandó eszközökben meghatározott alapvető jogok tiszteletben tartásával, valamint független³³ és pártatlan bíróságok felügyelete mellett járjon el. Így különösen megköveteli, hogy tiszteletben tartsák a törvényesség elvét,³⁴ amely magában foglalja az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárás meglétét; a jogbiztonság elvét;³⁵ a végrehajtó hatalom önkényessége tilalmának elvét;³⁶ a független és pártatlan bíróságok által biztosított hatékony bírói jogvédelem elvét,³⁷ az igazságszolgáltatáshoz való jogot is beleértve,³⁸ és a hatalmi ágak szétválasztásának³⁹ elvét.⁴⁰ Az EUSZ 2. cikkében felsorolt uniós értékek ugyan nem állnak egymással hierarchikus viszonyban, azonban a jogállamiság anyajognak, más értékek kiinduló bázisának tekinthető, miután az ezzel létrehozott jogi keret elengedhetetlen az uniós alapjául szolgáló más alapvető értékek – a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség és az emberi jogok tiszteletben tartása – védelméhez.

A jogállamisági mechanizmus bevezetésének sajátos apropóját az új Covid-19-vírus okozta pandémiás helyzettel szembeni uniós intézkedések teremtették meg. Az uniós költségvetés tagállami végrehajtása általában is megköveteli a szigorú pénzgazdálkodási szabályok betartását, de az (EU) 2020/2094 tanácsi rendelettel⁴¹

³³ Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1807–1817.

³⁴ A C-496/99. P. sz. az Európai Közösségek Bizottsága kontra CAS Succhi di Frutta SpA. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet, 63. pont.

³⁵ A C-212/80–217/80. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Srl Meridionale Industria Salumi és társai; Ditta Italo Orlandi & Figlio és Ditta Vincenzo Divella kontra Amministrazione delle finanze dello Stato egyesített ügyekben 1981. november 12-én hozott ítélet, 10. pont.

³⁶ A C-46/87. és 227/88. sz. Hoechst AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet, 19. pont.

³⁷ Henry G. Schermers – Denis F. Waelbroeck: *Judicial Protection in the European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 2001; Alec Stone Sweet: *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004; Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.

³⁸ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, 31., 40–41. pont; a C-216/18. PPU. sz. LM-ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, 63–67. pont.

³⁹ A C-477/16. sz. Openbaar Ministerie kontra Ruslanas Kovalkovas ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, 36. pont; a C-452/16. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra Krzysztof Marek Poltorak ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, 35. pont; valamint a C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, 58. pont.

⁴⁰ (EU) 2020/2092 rendelet (3) preambulumebekezdés.

⁴¹ A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.

létrehozott Európai Unió Helyreállítási Eszköz keretében, valamint az uniós költségvetés által biztosított kölcsönök és egyéb eszközök keretében elkülönített források felhasználásának alapvető előfeltétele, hogy a tagállamok az EUMSZ 317. cikkében foglalt hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfeleljenek. Ezt a követelményt a tagállamok akkor tudják hatékonyan biztosítani, ha hatóságaik a jogszabályoknak megfelelően járnak el,⁴² a nyomozó és vádhatóságok hatékonyan üldözik a csalás eseteit, többek között az adócsalást, az adókijátszást, a korrupciót, az összeférhetetlenséget vagy a jog egyéb megsértését, és a bűnüldöző hatóságok döntései alávethetők a független bíróságok és rajtuk keresztül ténylegesen az Európai Unió Bírósága hatékony bírósági felülvizsgálatának.⁴³

A bírói függetlenség

A bírói függetlenségről akkor lehet beszélni, ha az érintett igazságszolgáltatási szerv mind a vonatkozó szabályok alapján, mind pedig a gyakorlatban teljesen autonóm módon gyakorolhatja igazságszolgáltatási feladatkörét anélkül, hogy bármely más szervvel hierarchikus viszonyban állna, vagy annak alárendelt lenne, továbbá anélkül, hogy bárhonnán utasításokat kapna. A függetlenségi és pártatlansági garanciák olyan szabályok meglétét igénylik,⁴⁴ amelyek a jogalanyok számára biztosítják minden, az említett szerv külső tényezők általi befolyásolhatóságával, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességével kapcsolatos jogos kétség kizárását.⁴⁵

Az EUSZ 19. cikke az EUSZ 2. cikkében foglalt jogállamisági kritériumot konkretizálva írja elő, hogy az uniós jog által szabályozott valamennyi területen, így az uniós költségvetés végrehajtásával kapcsolatosan is érvényesüljön a hatékony bírói jogvédelem. Ennek garanciájaként a bíróságok függetlensége⁴⁶ szolgál, amit az Alapjogi Charta 47. cikkének második bekezdése is megerősít.⁴⁷ Mindebből az következik, hogy különösen a közbeszerzési eljárások keretében hozott, közkiadásokat vagy köztartozásokat keletkeztető hatósági aktusok, szerződések bírósági kontrolljának szükségessége révén egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság

⁴² Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üveggyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közöny*, 75. (2020), 9. 398–402.

⁴³ (EU) 2020/2092 rendelet (8) preambulumbekkezdés.

⁴⁴ Különösen, ami a szerv összetételét, tagjainak kinevezését, azok megbízatásának időtartamát, kizárásának és elmozdításának okait illeti.

⁴⁵ (EU) 2020/2092 rendelet (10) preambulumbekkezdés.

⁴⁶ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, 32–36. pont.

⁴⁷ A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, 40–41. pont.

tiszteletben tartása és az uniós költségvetésnek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő hatékony végrehajtása között.⁴⁸

A jogállamiság elveinek megsértésére lehet következtetni az igazságszolgáltatás függetlenségének veszélyeztetésén túl akkor is, ha a hatóságok önkényes vagy jogellenes döntései megelőzésének, helyesbítésének vagy szankcionálásának elmulasztására kerül sor, nem biztosítottak az említett hatóságok megfelelő működését lehetővé tevő pénzügyi és emberi erőforrások, vagy az összeférhetlenség elkerülése biztosításának elmulasztására kerül sor. Ugyancsak a jogállamiság elvének megsértésére enged következtetni a jogorvoslati lehetőségek rendelkezésre állásának és hatékonyságának korlátozása – többek között korlátozó eljárási szabályok révén és az ítéletek végrehajtásának hiánya révén – vagy a jogsértések hatékony kivizsgálásának, büntetőeljárás alá vonásának vagy szankcionálásának korlátozása.⁴⁹

A jogállamiság elvei megsértésének azonosítása során a Bizottságnak figyelembe kell vennie az Európai Unió Bíróságának ítéleteit, az Európai Számvevőszék jelentéseit, a Bizottság éves jogállamisági jelentését és a Bizottság által készített uniós igazságügyi eredménytáblát, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) és az Európai Ügyészség jelentéseit, valamint a releváns nemzetközi szervezetek és hálózatok⁵⁰ következtetéseit és ajánlásait, különösen a Velencei Bizottság jogállamisági ellenőrző listáját. A Bizottság konzultálhat az Európai Unió Alapjogi Ügynökségével és a Velencei Bizottsággal, amennyiben az egy alapos minőségi értékelés elkészítéséhez szükséges.⁵¹ A jogállamiság elveinek megsértése esetén lefolytatandó, szigorú rendben zajló eljárás szabályait is rendezi a jogforrás,⁵² és megjelöli az alkalmazható intézkedések típusait is.⁵³ A jogsértés esetén meghozható intézkedések között szerepel a kifizetések és kötelezettségvállalások felfüggesztése, a részletek folyósításának felfüggesztése vagy a kölcsönök lejárat előtti visszafizetése, a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozás csökkentése, valamint a címzettekkel való új kötelezettségek vállalásának vagy az uniós költségvetés által garantált kölcsönökre vagy egyéb eszközökre vonatkozó új megállapodások megkötésének a tilalma.⁵⁴ A rendelet a végső címzettek vagy kedvezményezettek védelmének megerősítése érdekében is tartalmaz garanciákat, és rendezi az intézkedések megszüntetésének rendjét is.⁵⁵ Meg kell jegyezni, hogy a jogállamisági mechanizmust létrehozó uniós jogforrás jogszerűségét Magyarország és Lengyelország vitatja, a Bíróság előtt

⁴⁸ (EU) 2020/2092 rendelet (13) preambulumbekkezdés.

⁴⁹ (EU) 2020/2092 rendelet 3. cikk a)–c) pont.

⁵⁰ Ideértendők: az Európa Tanács szervei, az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportja (GRECO) és a Velencei Bizottság, valamint az Európai Unió Legfelsőbb Bírósági Elnökeinek Hálózata és az Igazságszolgáltatási Tanácsok Európai Hálózata is.

⁵¹ (EU) 2020/2092 rendelet (16) preambulumbekkezdés.

⁵² (EU) 2020/2092 rendelet 6. cikk.

⁵³ (EU) 2020/2092 rendelet 5. cikk.

⁵⁴ (EU) 2020/2092 rendelet (19) preambulumbekkezdés.

⁵⁵ (EU) 2020/2092 rendelet 7. cikk.

2021. március 11. óta folyamatban van az a két megsemmisítési eljárás, ami a (EU) 2020/2092 rendelet jogszerűségének vizsgálatára irányul (C-156/21.⁵⁶ és 157/21.⁵⁷).

A Bíróság gyakorlata

A jogállamisági kritériumok érvényesülése tekintetében a felsorolt elemek közül kiemelkedően nagy jelentőség jut a Bíróság e területen folytatott gyakorlatának, amit a közelmúltban különösen a bírói függetlenséggel kapcsolatos eljárások számának megnövekedésében érhetünk tetten.

A jogállamisági alapértékek megsértésének okán Lengyelországgal szemben a Bizottság a bírói függetlenség elvének a megsértése miatt több eljárást indított, elsősorban kötelezettségszegési eljárásokat⁵⁸ (C-192/18.,⁵⁹ C-619/18.,⁶⁰ C-791/19.,⁶¹ C-204/21.⁶²), és több előzetes döntéshozatali eljárás is ezt a kérdéskört érintette. Ez utóbbiak egy része nem érdemi határozattal zárult (C-522/18.,⁶³ C-537/18.,⁶⁴ C-623/18.,⁶⁵ C-668/18.,⁶⁶ C-763/19., C-764/19., C-765/19.⁶⁷), de az ítélettel befejezett előzetes döntéshozatali ügyekben is lehetősége nyílt a Bíróságnak érdemi útmutatást adni a jogállamiság kérdéskörén belül a bírói függetlenségről (C-558/18.

⁵⁶ A C-156/21. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy.

⁵⁷ A C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügy.

⁵⁸ Az eljárás a lengyel rendes bíróságok bírái nyugdíjkorhatárának csökkentése és a Sąd Najwyższy-n (legfelsőbb bíróság, Lengyelország) eltérő nyugdíjkorhatárok megállapítása, valamint az uniós jog által szabályozott területeken való hatékony bírói jogvédelem, a bírák elmozdíthatatlansága és a bírói függetlenség elve miatt indult. Mindkét eljárásban a tagállami kötelezettségszegést megállapító határozat született.

⁵⁹ A C-192/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet.

⁶⁰ A C-619/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet.

⁶¹ A C-791/19. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet.

⁶² A 2021. június 11-i keresetlevéllel indult C-204/21. kötelezettségszegési eljárás még folyamatban van, az ügyben a Bíróság elnökhelyettese ideiglenes intézkedésként utasította Lengyelországot, hogy haladéktalanul függessze fel a lengyel legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának hatásköreire vonatkozó nemzeti szabályok alkalmazását.

⁶³ A C-522/18. sz. D. Ś. kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle ügyben 2020. január 29-én hozott végzés.

⁶⁴ A C-537/18. sz. Y. V. kontra Krajowa Rada Sądownictwa ügyben 2020. február 3-án hozott végzés.

⁶⁵ A C-623/18. sz. Prokuratura Rejonowa w Słubicach kontra B. Q. ügyben 2020. október 6-án hozott végzés.

⁶⁶ A C-668/18. sz. B. P. kontra Uniparts SARL ügyben 2019. december 3-án hozott végzés.

⁶⁷ A C-763/19–C-765/19. sz. D. S. és társai kontra S. P. és társai egyesített ügyekben 2020. május 7-én hozott végzés.

és C-563/18. egyesített ügyek,⁶⁸ C-585/18., C-624/18. és C-625/18. egyesített ügyek,⁶⁹ C-824/18.,⁷⁰ C-354/20. PPU. és C-412/20. PPU.⁷¹) Főtanácsnoki indítvány készült már néhány előzetes döntéshozatali ügyben (C-487/19.,⁷² C-508/19.,⁷³ C-748/19., C-749/19., C-750/19., C-751/19., C-752/19., C-753/19., C-754/19.,⁷⁴ C-55/20.,⁷⁵ C-132/20.,⁷⁶) és jelenleg is folyamatban van több eljárás (C-491/20., C-492/20., C-493/20., C-494/20., C-495/20., C-496/20., C-506/20., C-509/20., C-511/20., C-615/20., C-671/20., C-181/21., C-269/21.).

A bírói függetlenséggel kapcsolatosan román ügyek is kerültek a Bíróság elé. Eddig azonban érdemi határozatok nem születtek. A C-580/20.⁷⁷ ügyben az előzetes döntéshozatali eljárásban elfogadhatatlanság miatti elutasításra került sor, és a szerződésen kívüli felelősség megállapítására irányuló T-297/19.⁷⁸ ügyben is csak

⁶⁸ A C-558/18. és C-563/18. sz. Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai egyesített ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet.

⁶⁹ A C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyben 2019. november 19-én hozott ítélet.

⁷⁰ A C-824/18. sz. A. B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet.

⁷¹ A C-354/20. PPU. és C-412/20. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra L. és P. egyesített ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet. Ennek az ügynek az az érdekessége, hogy nem lengyel előterjesztésre született, az előzetes döntéshozatali eljárást a Rechtbank Amsterdam kezdeményezte, a kérelmek azonban közvetlenül érintették a lengyel igazságszolgáltatás helyzetét, mivel a kérelmeket a C-354/20. PPU. sz. ügyben a Sąd Okręgowy w Poznaniu (poznańi regionális bíróság, Lengyelország) által L.-lel szemben büntetőeljárás lefolytatása céljából 2015. augusztus 31-én kibocsátott, illetve a C-412/20. PPU. sz. ügyben a Sąd Okręgowy w Sieradzu (sieradzi regionális bíróság, Lengyelország) által P.-vel szemben szabadságvesztés-büntetés végrehajtása céljából 2020. május 26-án kibocsátott két európai elfogatóparancs végrehajtása keretében terjesztették elő.

⁷² A C-487/19. sz. W. Ž. (és des affaires publiques de la Cour suprême – nomination) ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa.

⁷³ A C-508/19. sz. M. F. kontra J. M. ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa.

⁷⁴ A C-748/19–C-754/19. sz. M. Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra W. B. (C-748/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Żoliborz w Warszawie kontra X. A., Y. Z. (C-749/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra D. T. (C-750/19.); Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie kontra Z. Y. (C-751/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Ursynów w Warszawie kontra A. X. (C-752/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra B. V. (C-753/19) és Prokuratura Rejonowa Warszawa–Wola w Warszawie kontra C. U. (C-754/19.); a Pictura Sp. z o.o. részvételével egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. május 20-án ismertetett indítványa.

⁷⁵ A C-55/20. sz. Ministerstwo Sprawiedliwości ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. június 17-én ismertetett indítványa.

⁷⁶ A C-132/20. sz. B. N., D. M., E. N. kontra Getin Noble Bank S.A. ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. július 8-án ismertetett indítványa.

⁷⁷ A C-580/20. sz. XXX és YYY elleni büntetőeljárás ügyben 2021. május 11-én hozott végzés.

⁷⁸ A T-297/19. sz. Daniel Dragomir kontra Európai Bizottság ügyben 2019. december 20-án hozott végzés.

a kártérítési kereset nyilvánvalóan elfogadhatatlan jogalapja volt a bírói függetlenségre történő hivatkozás. A 2019. év során jó néhány román bíróság terjesztett több kérdést a Bíróság elé előzetes döntéshozatal céljából a bírói függetlenségre, a jogállamiságra és a korrupció elleni küzdelemre vonatkozóan. Ezek közül az első csokorba olyan ügyek sorolhatók, amelyekben a bíróságokra vonatkozó nemzeti jogszabályok különböző módosításainak uniós joggal való összhangjáról kell állást foglalni. Ezekben az ügyekben főtanácsnoki vélemények előterjesztésére már sor került.⁷⁹ Az ügyek egy második csoportjában az volt az előterjesztések tárgya, hogy sérthetik-e a bírói függetlenség és a jogállamiság elvét, valamint az unió pénzügyi érdekeinek védelmét a Curtea Constituțională a României (alkotmánybíróság, Románia) határozatai. A második csoportba tartozó ügyekben is még csak főtanácsnoki indítványok születtek.⁸⁰ Vannak továbbá olyan folyamatban lévő ügyek, amelyekben még csak a kérelem előterjesztésére került sor (C-929/19.,⁸¹ C-926/19.⁸² és C-859/19.⁸³).

A bírói függetlenség témakörében lezárult egy, nagytanácsban elbírált, Máltáról érkezett ügy,⁸⁴ és egy magyar ügy is folyamatban van, abban főtanácsnoki vélemény készült.⁸⁵

Következtetések

A bemutatott ítélkezési gyakorlatból az alábbi egyértelmű összefüggések mutathatók ki a jogállamiság, a demokratikus jogok érvényesülése és a bírói függetlenség kérdésében. Habár a nemzeti igazságszolgáltatási szervezet kérdése a tagállamok hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell

⁷⁹ A C-83/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România kontra Inspekția Judiciară, C-127/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor kontra Consiliul Superior al Magistraturii és C-195/19. sz. P. J. kontra Q. K. egyesített ügyekben, valamint C-291/19. sz. S. O. kontra T. P. és társai ügyben, C-355/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor és O. L. kontra Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție–Procurorul General al României ügyben és C-397/19. sz. A. X. kontra Statul Român–Ministerul Finanțelor Publice ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. szeptember 23-án ismertetett indítványai.

⁸⁰ A C-357/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție és társai kontra Q. N. és társai és C-547/19. sz. C. Y. és társai egyesített ügyekben; C-379/19. sz. DNA – Serviciul Teritorial Oradea kontra I. G. és társai ügyben, valamint a C-811/19. és C-840/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație és társai kontra F. Q. és társai egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. március 4-én ismertetett indítványai.

⁸¹ A C-929/19. sz. CD-ügy.

⁸² A C-926/19. sz. B. R. és társai ügy.

⁸³ A C-859/19. sz. F. X. és társai ügy.

⁸⁴ A C-896/19. sz. Republika kontra Il-Prim Ministru ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet.

⁸⁵ A C-564/19. sz. IS-ügyben Pritt Pikamäe főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa.

tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Az EUSZ 19. cikk (1) bekezdése második albekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken az Európai Unió Alapjogi Chartája értelmében vett hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek (Alapjogi Charta 47. cikk). Az uniós jog tiszteletben tartásának biztosítását célzó hatékony bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság értéke meglétének velejárója, amelyet véd az EUSZ. A tagállami rendes bíróságok az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekről határozhatnak, így e bíróságoknak teljesíteniük kell az ilyen jogvédelem követelményeit. Márpedig annak biztosítása érdekében, hogy maguk ilyen védelmet nyújtsanak, alapvető fontosságú e bíróságok függetlenségének védelme. A bíróságok függetlenségére vonatkozó követelmény a hatékony bírói jogvédelemhez való jog és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényegéből következik, amely jogok döntő jelentőségűek a jogalanyok uniós jogból eredő valamennyi joga védelmének biztosítása és a tagállamok EUSZ 2. cikkében felsorolt közös értékeinek, különösen pedig a jogállamiság értékének a megőrzése szempontjából. Az EUSZ 49. cikke értelmében az unió olyan államokat tömörít, amelyek szabadon és önkéntesen csatlakoztak az EUSZ 2. cikkében említett közös értékekhez, például a jogállamisághoz, amelyek tiszteletben tartják ezeket az értékeket, és elkötelezettek azok érvényesítése mellett.

A hatékony bírói jogvédelem azon követelményei közül, amelyeknek meg kell felelniük azon nemzeti bíróságoknak, amelyek az uniós jog alkalmazására vagy értelmezésére vonatkozó kérdésekben döntést hozhatnak, a bírói függetlenség alapvető fontossággal bír többek között az uniós jogrend számára, mégpedig több szempontból is. E függetlenség ugyanis alapvető az EUMSZ 267. cikkében előírt előzetes döntéshozatali mechanizmus megfelelő működése szempontjából, amelyet csak egy független fórum hozhat működésbe. Egyébiránt a charta 47. cikkében előírt hatékony bírói jogvédelemhez és tisztességes eljáráshoz való alapvető jog lényeges tartalmának körébe tartozik.

A bíróságok függetlenségét – a jogállamiság működését jellemző hatalmi ágak szétválasztása elvének megfelelően – a törvényhozó és a végrehajtó hatalommal szemben biztosítani kell. A bíróságok függetlenségének és pártatlanságának garanciái megkövetelik, hogy a bírák kinevezésével vagy fegyelmi felelősségének megállapításával megbízott fórumok teljesen autonóm módon gyakorolják feladatkörüket, és védettek legyenek az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja, tiszteletben tartva az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során semmilyen más érdek ne érvényesüljön.

A bírák bármely külső beavatkozással vagy nyomással szembeni nélkülözhetetlen szabadsága megkövetel olyan megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság. Az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen, nem teljesen abszolút jel-

legű elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Ennélfogva valamely tagállam nem módosíthatja – különösen az igazságszolgáltatási szervezetre vonatkozó – jogszabályait oly módon, hogy az a jogállamiság értéke védelmének leértékelődését eredményezze, amely értéket többek között az EUSZ 19. cikke konkretizálja. Ebből a szempontból a tagállamok nem fogadhatnak el olyan szabályokat, amelyek sértik a bírói függetlenséget. Mind a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkével létrehozott együttműködési rendszerrel, mind a lojális együttműködésnek az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt elvével ellentétesek az olyan tagállami jogszabályi rendelkezések, amelyek azzal a konkrét hatással jártak, hogy a Bíróságot megakadályozták abban, hogy határozzon előzetes döntéshozatal céljából elé terjesztett kérdésekről, és kizárják annak mindenfajta lehetőségét, hogy nemzeti bíróság a jövőben kérdéseket terjesszen elő. Az ilyen típusú jogszabályok ellentétesek lehetnek a tagállamoknak az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdésében előírt, arra vonatkozó kötelezettségével is, hogy megteremtsék azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a jogalanyok hatékony bírói jogvédelemhez való joga tiszteletben tartásának a biztosításához szükségesek. Ezért az uniós jog elsőbbsége alapján valamely nemzeti bíróságnak figyelmen kívül kell hagynia minden olyan nemzeti szabályozást vagy bírói gyakorlatot, amely sérti azon lehetőségét, hogy kérdést intézzon a Bírósághoz. Az elsőbbség elvét akként kell értelmezni, hogy az lehetővé teszi azt is, hogy a nemzeti bíróság mellőzze a nemzeti alkotmánybíróság határozatának alkalmazását, ha ezt szükségesnek véli ahhoz, hogy eleget tegyen a közvetlen hatállyal rendelkező uniós jogi rendelkezésekből eredő kötelezettségeknek.

Összegzés

Az eljárások számából és tárgyából arra következtethetünk, hogy a bírói függetlenség kérdése iránt egyre fogékonyabbak a tagállami bírák, akik számos előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésével adtak és adnak lehetőséget a Bíróság számára a legfontosabb fogalmi kérdések értelmezésére. Jól látszik a Bíróság gyakorlatából, hogy e kérdés nagyon szorosan kapcsolódik a hatékony bírói jogvédelem és a demokratikus jogok érvényesülése, a joghoz, pártatlan igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzáférés kérdésein keresztül a jogállamisági alapértékek megvalósulásához.⁸⁶ A Bíróság ezt a kérdést az Alapjogi Chartában a jogalanyok számára biztosított alapjogok érvényesülésével is összeköti, és számos újszerű érvelési technikát is alkalmaz az általa kívánatosnak vélt jogvédelmi rendszer megfelelő működésének elérése érdekében. Az e kérdésekre adott uniós jogi válaszok egyfajta

⁸⁶ Orbán Endre: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. *MTA Law Working Papers*, (2021), 9. 1–16.

fordított Solange-módszerként segíthetik ki a tagállami jogokat. A régi-új téma nagyon friss, és egyfajta reneszánszát éli, alkalmat ad arra, hogy fogalmi szinten is át- vagy újragondolásra kerüljön néhány klasszikusnak tűnő fogalom, és ebből eredően ez a témakör várhatóan a közeljövőben is számos elemzés tárgya lesz majd, a pro és kontra érvek záporában az uniós jog 21. századi új kihívásainak egyikeként sokáig fogja a szakirodalom figyelmét foglalkoztatni.

Challenges of Judicial Independence and the Rule of Law in the 21st Century

Abstract

The European Union is a values-based community of law. The values that are common to the legal systems of the Member States and the European Union are protected by special enforcement mechanisms. The Treaty of Lisbon has initiated changes in this area. The issue of judicial independence appears as a common guarantee element in the system of criteria for the exercise of democratic rights and the rule of law. The study seeks to highlight new challenges in this area by reviewing procedural changes in the field of democratic justice and the protection of the values of the rule of law and the recent case law of the Court of Justice of the European Union in the field of judicial independence. Keywords: judicial independence, democratic rights, rule of law, common European values, article 7., rule of law mechanism, reverse Solange procedure, Charter of Fundamental Rights

Irodalomjegyzék

- Baldini, Gianfranco – Nicola Chelotti: The Brexit Effect: Political Implications of the Exit of the United Kingdom from the European Union. *International Political Science Review (IPSR)*, 2021. augusztus 26. Online: <https://doi.org/10.1177/01925121211026522>
- Bogdandy, Armin von: Founding Principles. In Armin von Bogdandy – Jürgen Bast (szerk.): *Principles of European Constitutional Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009.
- Bogdandy, Armin von: Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States. *Common Market Law Review*, 57. (2020), 3. 705–740.
- Bogdandy, Armin von: A Potential Constitutional Moment for the European Rule of Law: The Importance of Red Lines. In Armin von Bogdandy – Piotr Bogdanowicz – Iris Canor – Christoph Grabenwarter – Maciej Taborowski – Matthias Schmidt (szerk.): *Defending Checks and Balances in EU Member States*. Heidelberg, Springer, 2021. 385–401.
- Bogdandy, Armin von – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016.
- Bogdandy, Armin von – Matthias Kottmann – Carlino Antpöhler – Johanna Dickschen – Simon Hentrei – Maja Smrkolj: Ein Rettungsschirm für europäische Grundrechte – Grundlagen einer unionsrechtlichen Solange-Doktrin gegenüber Mitgliedstaaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. *Heidelberg Journal of International Law (HJIL)*, 72. (2012). 45–78.
- Bogdandy, Armin von – Luke Dimitrios Spieker: Protecting Fundamental Rights Beyond the Charter: Repositioning the Reverse Solange Doctrine in Light of the CJEU's Article 2 TEU Case-Law. In Michal Bobek – Jeremias Adams-Prassl (szerk.): *EU Law in the Member States: The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*. *EU Law in the Member States*. Vol. VII. Oxford, Hart Publishing, 2020. 525–546.
- Chronowski Nóra: Jogállamiság-kontroll az uniós közjogban: üvegyöngyjáték? Értelmezési lehetőségek az Európai Tanács költségvetési konklúziói apropóján. *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 9. 398–402.
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret*. COM(2014)158 végleges (2014. március 11.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:52014DC0158>
- Fekete Balázs: Az EU szerződés 7. cikke – valóban atomfegyver? *Jtíblog, a Jogtudományi Intézet blogoldala*, 2015. január 23. Online: <http://jog.tk.mta.hu/blog/2015/01/az-eu-szerzodes-7-cikke-valoban-atomfegyver>
- Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.
- Gombos Katalin: Bevezetés: a társadalmi fenntarthatóság és az uniós polgári eljárásjog kapcsolatáról általában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 2035–2067. Online: <http://real.mtak.hu/120565/1/GK.pdf>
- Gombos Katalin – Gyuranecz Franciska Zsófia – Krausz Bernadett – Papp Dorottya: A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 327–355.
- Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

- Gombos Katalin – Szűcs Anikó Edit: State Aid in the Times of COVID-19 Pandemic. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 74–90. Online: www.elevenjournals.com/tijdschrift/HYIEL/2021/1
- Lenaerts, Koen – José A. Gutierrez-Fons: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Brussels, Bruylant, 2020.
- Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 1–3. 193–203. Online: <https://doi.org/10.24307/psz.2019.0912>
- Orbán Endre: A bírói függetlenség mint a joghoz való hozzáférés garanciája. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1807–1817. Online: <https://bit.ly/3BDRYUR>
- Orbán Endre: Hazai és uniós fejlemények a bírói függetlenség értelmezése köréből. *MTA Law Working Papers*, (2021), 9. 1–16. Online: <https://jog.tk.hu/mtalwp/hazai-es-unios-fejlemenyek-a-biroi-fuggetlenseg-ertelmezese-korebol>
- Reinke, Guido – Thomas Levermann: *Brexit: A Political Crisis for Europe: Impact Assessment and Lessons Learnt for the European Union*. Springfield, Gold Rush, 2017.
- Schermers, Henry G. – Denis F. Waelbroeck: *Judicial Protection in the European Union*. The Hague, Kluwer Law International, 2001.
- Stone Sweet, Alec: *The Judicial Construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.
- Vogenauer, Stefan – Stephen Weatherhill (szerk.): *General Principles of Law. European and Comparative Perspectives*. Oxford, Hart, 2017.
- Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. *Jogtudományi Közlöny*, 66. (2011), 7–8. 369–401.
- Vörös Imre: Az Európai Unió kiútkeresése az Európai Parlament 2014. évi, az alapjogok helyzetét elemző határozata után: az új uniós jogállamisági keret. *Jogtudományi Közlöny*, 69. (2014), 7–8. 363–364.

Jogforrások, jogesetek

- A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a Covid-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2094>
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32020R2092>
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>
- Az Európai Unióról szóló szerződés. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>
- C-132/20. sz. B. N., D. M., E. N. kontra Getin Noble Bank S.A. ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. július 8-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:557.
- C-156/21. sz. Magyarország kontra Parlament és Tanács ügy
- C-157/21. sz. Lengyelország kontra Parlament és Tanács ügy
- C-192/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. november 5-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:924.

- C-204/21. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy
- C-212/80–217/80. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Srl Meridionale Industria Salumi és társai; Ditta Italo Orlandi & Figlio és Ditta Vincenzo Divella kontra Amministrazione delle finanze dello Stato egyesített ügyekben 1981. november 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1981:270.
- C-354/20. PPU. és C-412/20. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra L. és P. egyesített ügyben 2020. december 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:1033.
- C-357/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție és társai kontra Q. N. és társai és C-547/19. sz. C. Y. és társai egyesített ügyekben; C-379/19. sz. DNA – Serviciul Teritorial Oradea kontra IG és társai ügyben, valamint a C-811/19. és C-840/19. sz. Ministerul Public – Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație és társai kontra F. Q. és társai egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. március 4-én ismertetett indítványai, ECLI:EU:C:2021:170.
- C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Yassin Abdullah Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:461.
- C-46/87. és 227/88. sz. Hoechst AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1989:337.
- C-477/16. sz. Openbaar Ministerie kontra Ruslanas Kovalkovas ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:861.
- C-452/16. PPU. sz. Openbaar Ministerie kontra Krzysztof Marek Poltorak ügyben 2016. november 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2016:858.
- C-279/09. sz. DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH kontra Bundesrepublik Deutschland ügyben 2010. december 22-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:811.
- C-487/19. sz. W. Ž. (és des affaires publiques de la Cour suprême – nomination) ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:289.
- C-496/99. P. sz. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra CAS Succhi di Frutta SpA. ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:236.
- C-508/19. sz. M. F. kontra J. M. ügyben Evgeni Tanchev főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:290.
- C-522/18. sz. D. Š. kontra Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jasle ügyben 2020. január 29-én hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:42.
- C-537/18. sz. Y. V. kontra Krajowa Rada Sądownictwa ügyben 2020. február 3-án hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:136.
- C-55/20. sz. Ministerstwo Sprawiedliwości ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2021. június 17-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:500.
- C-558/18. és C-563/18. sz. Miasto Łowicz és Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową, initialement Prokuratura Okręgowa w Płocku kontra Skarb Państwa – Wojewoda Łódzki és társai egyesített ügyben 2020. március 26-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2020:234.
- C-564/19. sz. IS-ügyben Pritt Pikamäe főtanácsnok 2021. április 15-én ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:292.
- C-580/20. sz. XXX és YYY elleni büntetőeljárás ügyben 2021. május 11-én hozott végzés, ECLI:EU:C:2021:375.
- C-585/18., C-624/18. és C-625/18. sz. A. K. és társai kontra Sąd Najwyższy egyesített ügyben 2019. november 19-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:982.

- C-619/18. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2019. június 24-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2019:531.
- C-623/18. sz. Prokuratura Rejonowa w Słubicach kontra B. Q. ügyben 2020. október 6-án hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:800.
- C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117, 31.
- C-216/18. PPU. sz. LM-ügyben 2018. július 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:586.
- C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses kontra Tribunal de Contas ügyben 2018. február 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2018:117.
- C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügy
- C-650/18. sz. Magyarország kontra Parlament ügyben Bobek főtanácsnok 2020. december 3-án kihirdetett indítványa, ECLI:EU:C:2020:985.
- C-668/18. sz. B. P. kontra Uniparts SARL ügyben 2019. december 3-án hozott végzés, ECLI:EU:C:2019:1093.
- C-748/19–C-754/19. sz. M. Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim kontra W. B. (C-748/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Żoliborz w Warszawie kontra X. A., Y. Z. (C-749/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie kontra DT (C-750/19.); Prokuratura Rejonowa w Pruszkowie kontra Z. Y. (C-751/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Ursynów w Warszawie kontra A. X. (C-752/19.); Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie kontra B. V. (C-753/19.) és Prokuratura Rejonowa Warszawa-Wola w Warszawie kontra C. U. (C-754/19.); a Pictura Sp. z. o.o. részvételével egyesített ügyekben Michal Bobek főtanácsnok 2021. május 20-án ismertetett indítványa, ECLI:EU:C:2021:403.
- C-763/19–C-765/19. sz. D. S. és társai kontra S. P. és társai egyesített ügyekben 2020. május 7-én hozott végzés, ECLI:EU:C:2020:414.
- C-791/19. sz. Európai Bizottság kontra Lengyel Köztársaság ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:596.
- C-824/18. sz. A. B. és társai kontra Krajowa Rada Sądownictwa és társai ügyben 2021. március 2-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:153.
- C-83/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România kontra Inspecția Judiciară, C-127/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor Din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor kontra Consiliul Superior al Magistraturii és C-195/19. sz. P. J. kontra Q. K. egyesített ügyekben, valamint C-291/19. sz. S. O. kontra T. P. és társai ügyben, C-355/19. sz. Asociația Forumul Judecătorilor din România és Asociația Mișcarea Pentru Apărarea Statutului Procurorilor és O. L. kontra Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție–Procurorul General al României ügyben és C-397/19. sz. A. X. kontra Statul Român–Ministerul Finanțelor Publice ügyben Michal Bobek főtanácsnok 2020. szeptember 23-án ismertetett indítványai, ECLI:EU:C:2020:746.
- C-859/19. sz. F. X. és társai ügy
- C-896/19. sz. Republika kontra Il-Prim Ministru ügyben 2021. április 20-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2021:311.
- C-926/19. sz. B. R. és társai ügy
- C-929/19. sz. CD-ügy
- T-297/19. sz. Daniel Dragomir kontra Európai Bizottság ügyben 2019. december 20-án hozott végzés, ECLI:EU:T:2019:902.

A vallásszabadság újabb európai jogi kihívásai



Absztrakt

A vallásszabadság nemcsak a jogtörténelemben és az alapjogi gondolkodás kialakulásában játszott fontos szerepet, hanem napjainkban is termékenyítőleg hat az alkotmányjogi viták differenciált megközelítésére. Ennek oka, hogy a vallásszabadság valójában a vallásos meggyőződések több – egymástól némileg elkülöníthető – mozzanatát is védelem alá helyezi, ráadásul igyekszik beazonosítani a valóban védelemre szoruló egyéneket a vallási konfliktusokban. Az állami semlegesség érvényesítési körének kiterjesztése és a vallásszabadság negatív oldalának jogi védelme mindazonáltal összetett helyzetet eredményezett, mivel egyrésztől sérülhet egyes európai államok törekvése kulturális identitásuk megtartására, másrésztől ellentmondásos jogi felálláshoz vezethet: a negatív vallásszabadság a vallásos emberekkel szemben a vallásoktól távolságot tartani kívánó egyéneket helyezheti alkotmányos védelem alá.

Kulcsszavak: vallásszabadság, fejkendő vita, iszlám, Európai Unió Bírósága, Emberi Jogok Európai Bírósága, negatív vallásszabadság, állami semlegesség

Bevezetés

A vallásszabadság szabályozásának kérdése mindig is az egyik legfajsúlyosabb vitatémája volt az alapjogi gondolkodásnak. Noha úgy tűnik, nehézkesen tartható az a régi felfogás, amely szerint a „hit szabadsága” egyúttal valamennyi más alapjog ősförésának is tekinthető,² mindazonáltal mégis kijelenthető, hogy a vallásszabadság ősi alapjog, amelynek gyökerei egészen a harmincéves háború vallási, illetőleg felekezeti küzdelmeire visszavezethetők. Kialakulása mind időbeli, mind geográfiai szempontból összetett folyamat, így például a vallás, avagy a hitbéli meggyőződés úgynevezett „megvallásának” – kinyilvánításának – szabadsága még egy viszonylag újabb jogtörténeti fejleménynek tekinthető.³

Jelen tanulmányban a vallásszabadság szabályozásának az elmúlt évtizedekben az európai jogalkotásban és jogalkalmazói gyakorlatban kialakult újabb fő tenden-

¹ Megbízott oktató, Nemzeti Közszoigálati Egyetem ÁNTK Európai Köz- és Magánjogi Tanszék.

² Herbert Krüger: *Allgemeine Staatslehre*. 2. Aufl. Stuttgart, Kohlhammer, 1966. S. 533ff.

³ Ekkehart Stein – Frank Götz: *Staatsrecht*. 21. Aufl. Tübingen, Mohr Siebeck, 2010. S. 261f.

ciái kerülnek vizsgálat alá. Megjegyzendő, hogy fontos szerepet játszik a vallásszabadságról szóló alkotmányjogi vitákban a Német Szövetségi Alkotmánybíróság (BverfG)⁴ joggyakorlata, amelynek egyrészt nagy hatása volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) és az Európai Unió Bíróságának (EUB) ítélkező tevékenységére is, amely bíróságokkal a BverfG egyébként is kooperációs – és egyszerre konfrontatív – viszonyban áll.⁵ Másrészt gyakorlatában egészen a porosz alkotmánytól világosabban nyomon követhetők az elmúlt mintegy másfél évszázad jogtörténeti lenyomatai, így a vallásszabadságról szóló jogértelmezési viták folyamata, ezért európai jogi relevanciával is bír annak elemzése.

Fontos hangsúlyozni, hogy bizonyos jogi dilemmákra közvetetten az európai demográfiai változások, így az iszlám vallás megerősödése mutatott rá, amelyet egy jogi és szimbolikus jelentőségű vita is jelez Európában a muszlim hölgyek fejkendőjével kapcsolatosan. A fejkendőviselet körül futó jogi disputa mélyebb elemzése ezért napjainkban döntő mozzanata a vallásszabadsággal kapcsolatos alapjogi vizsgálódásoknak.

A vallásszabadság jogtörténeti jelentősége

A vallásszabadság jogi biztosításának gondolata először a 16–17. században jelent meg. Abban a történelmi periódusban, amikor a katolikus és protestáns mozgalmak közötti – kezdetben alapvetően inkább csak teológiai jellegű – viták előbb politikai természetűvé váltak, majd elsődlegesen a harmincéves háború pusztító évtizedei során katonai konfliktusokat is eredményeztek. Ekkortájt az áttörés avagy megbékélés elérésére még nem mutatkozott esély, a frontvonalak erősen megmerevedtek. Éppen emiatt vált szükségessé olyan politikai, illetőleg jogi megoldás, amely egyrészt az individuumok számára is bizonyos szintű oltalmat biztosíthatott, másrészt egyúttal egy politikai kompromisszum kialakítását is lehetővé tette. Az Augsburg környéki birodalmi és vallási békeszerződések és később különösen a vesztfáliai békepaktum megkötésével kísérelték meg ezt a kompromisszumot jogi formába önteni.⁶ Később fordulópontot jelentettek Nagy Frigyes rendelkezései is: a „felvilágosult” porosz királyi udvar hangsúlyozta a vallási türelem, a tolerancia jelentőségét, így, hogy az állami intézmények feladatköre vallási kérdésekben kor-

⁴ Bundesverfassungsgericht, ehelyütt röviden: BverfG.

⁵ Felix Ekardt – Verena Lessmann: EuGH, EGMR und BVerfG: Die dritte Gewalt im transnationalen Mehrebenensystem. *Kritische Justiz*, (2006), 4. 381–385.

⁶ Anne Mick-Schwerdtfeger: *Kollisionen im Rahmen der Religionsausübung. Eine Analyse am Beispiel ausgewählter Fallkonstellationen*. Aachen, Shaker, 2008. 12.

látozott, hatáskörük leginkább arra terjed ki, hogy a felekezetek semmi esetre se tudjanak domináns pozícióba kerülni egymással szemben.⁷

Fontos szerepe volt mindazonáltal az amerikai függetlenségi mozgalmaknak is: a 17. század elején New Englandbe érkező előbb néhány ezres, majd néhány tízezressé növekvő telepesközösség túlnyomórészt puritánokból állt, vallási okok is szerepet játszottak az amerikai áttelepülésükben és „vállalkozásukban”, hiszen az angol kormány és az angol államegyház részéről üldözéseket is el kellett szenvedniük. Kezdetben az új „telepes” kormányzathoz – „államhoz” – való viszonyulásukat is tükrözte ez, a puritán életforma és vallási felfogás védelmezése érdekében elismert kongregacionalista (állam)egyházi szervezet létesítésével azonban ismételten csak egy vallási ortodoxia jött létre, amely újfent nézeteltérésekhez vezetett.⁸ Így vált szükségessé a Rhode Island-i kolónia 1636-os megalapítása, amely néhány évtizeddel később az angol királytól jogi biztosítékot is kapott a vallás és kormányzat elválasztására és a lelkiismereti szabadság garantálására. Az Egyesült Államok létrejöttének történelmi folyamatában mégis csak hosszú út vezetett el az alkotmány első tíz kiegészítéséig, vagyis a Bill of Rights 1791-es ratifikálásáig:⁹ a Bill of Rights első módosításának két klauzulája kifejezetten tiltotta bármilyen államegyház jogi elismerését, továbbá deklarálta a vallás szabad gyakorlásának jogi védelmét is, amelyre alapozva 1879-ben az amerikai Legfelsőbb Bíróság meg is hozta első döntését a Reynolds vs. United States ügyben.¹⁰

Megemlítendő az az elméleti megközelítések szintjén jelentkező változások is a 17. században, amelyek az állam eszmei-elméleti megközelítésével álltak összefüggésben. Előbb Thomas Hobbes, majd még inkább John Locke klasszikus liberális államfelfogása szerint az uralkodónak nem az a dolga, hogy saját személyes vallási meggyőződése alapján „lelkeket mentsen”, sokkal inkább a világi dolgok igazgatása, a természetes javak védelme.¹¹

Ugorva egyet az időben, fontos egyúttal azt is vizsgálni, hogy az eltérő történelmi háttér továbbra is nyomot hagy Európában a vallásszabadság közjogi szabályozása vonatkozásában is: erre példa Franciaország, ahol az állam és egyház elválasztása a katolikus és szekuláris – sőt egyes történelmi periódusokban már-már vallásellenes – politikai erők küzdelme mentén valósult meg, és jelentősen hozzájárult a laicista felfogás kialakulásához.¹²

⁷ Max Lehmann – Herman Granier: *Preußen und die katholische Kirche seit 1640: Nach den Acten des Geheimen Staatsarchives*. Vol. II. (h. n.), Nabu, 2012. 2. Theil. 1740–1747.

⁸ John J. Patrick – Gerald P. Long: *Constitutional Debates on Freedom of Religion: A Documentary History*. Westport–London, Greenwood, 1999. 2–7.

⁹ Patrick–Long (1999): i. m. 35–36.

¹⁰ Reynolds v. United States.

¹¹ Russell Blackford: *Freedom of Religion and the Secular State*. West Sussex, Wiley-Blackwell. 2012. 46–51.

¹² Dimitri Almeida: *Laizität im Konflikt. Religion und Politik in Frankreich*. Wiesbaden, Springer, 2017. 13–15.

Németországban a ma is hatályos alkotmány átvette a weimari birodalmi alkotmány bizonyos elemeit. Ilyen például a vallásszabadság *lex specialis* szabályozásként történő értelmezése,¹³ továbbá a weimari alkotmány 136., 137., 138., 139. és 140. cikkei.¹⁴ A német alaptörvény 4. cikke egységes alapjogot biztosít a BVerfG gyakorlata szerint. A legfontosabb oka ennek a felfogásnak az, hogy a vallásgyakorlás, a hit és a hit megvallásának (hitvallás) szabadsága differenciálható ugyan, azonban az átmenetek ezek között a komponensek között nem egyértelműek.¹⁵ Anne Mick-Schwerdtfeger szerint mind a történeti, mind a szövegtani típusú értelmezése alapján az ebben a cikkben foglalt alapjogokat egyértelműen el kellene választani egymástól.¹⁶ A hit és hitvallás szabadságának és a vallásgyakorlás szabadságának differenciálása azért bírhat jogi jelentőséggel, mert a vallásgyakorlás keretében liturgikus és kultikus cselekedetekkel a közéleti szférára is hatást lehet gyakorolni. Ennek megfelelően a porosz és a weimari alkotmány is differenciáltan közelítette meg a vallásszabadságot, és a vallásgyakorlásnak önálló törvényi garanciákat biztosítottak.¹⁷ A vallásszabadságnak ezt a fajta differenciálhatóságát ismerte fel az EJEB is, amikor megkülönböztette a *forum internum* és a *forum externum* kategóriáit joggyakorlatában, utóbbi a vallásos meggyőződés megvallásának és a vallás gyakorlásának a szabadságával azonosítható (Krupko kontra Oroszország).¹⁸

A vallásszabadság változó társadalmi feltételei

Ahogy a fenti rövid történelmi utalások alapján is látható, a vallás- és lelkiismereti szabadságért való küzdelem rendkívül fontos tényező volt a nyugati világ történelmében, a vallásszabadságért való küzdelem lényeges szerepet játszott államok létrejöttében, valamint a nyugati államelméleti, illetőleg alkotmányos gondolkodás elmélyülésében is. Az állami szabályozás szempontjából a vallások természetesen mindig is nagy jelentőséggel bíró társadalmi jelenségek voltak, amely Janus-arcú karakterükből is adódik: „A vallás integrációelméleti szempontból egy kettős jelenség. Egyszerre van békéltető és konfliktusokat kiélező hatása is. Közösségi érzéseket és szolidaritást erősítő közösségi hálókat teremt, identitást és individuális karaktert erősít, tartást és életkedvet ad. Hordoz az életben, vigasztal a halálban” – írja Hans

¹³ Ulrich Fülbier: *Die Religionsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika unter spezieller Berücksichtigung der jeweiligen Methodik der Verfassungsinterpretation*. Berlin, Duncker & Humblot, 2003. 188.

¹⁴ Fülbier (2003): i. m. 210.

¹⁵ Michael Sachs: *Grundgesetz. Kommentar*. 8. Aufl. München, C. H. Beck, 2018. 341.

¹⁶ Mick-Schwerdtfeger (2008): i. m. 21–25.

¹⁷ Fülbier (2003): i. m. 180.

¹⁸ Krupko and others vs. Russia, ECHR (2014), App. no. 26587/07. Concurring opinion of Judge Pinto De Albuquerque. 5.

Michael Heinig,¹⁹ aki szerint azonban a vallások „hadviselő-destruktív” oldalára szolgáltak drasztikus példával a nyugati országok számára például a 2001. szeptember 11-én bekövetkezett terrortámadások.²⁰ A New York-i terrortámadással azonban régi-új felismerésre válhatott az is, hogy immár nemcsak a politikai és gazdasági kapcsolatok, hanem a vallások is sok tekintetben transznacionálisakká váltak, és a politikai döntések függvényében reagálnak az egyes vallások nemzeteket átszövő hálózataira is.²¹ Különösen jelentős ez a felismerés, ha figyelembe vesszük, hogy a demográfiai és kulturális viselkedések mintázata a korábbiakhoz képest már a 2000-es évek elejére is meglehetősen diverzzé vált Európában,²² a korábbi elméleti sémák így egyes esetekben rekonstruálási kényszer alá kerültek. A kulturális-vallási területen lejátszódó változásokat valamelyest visszatükrözik a statisztikai felmérések adatai is, jóllehet számos bizonytalanság is húzódik a számadatok mögött. Hiába mutatják például egyes kimutatások azt, hogy Európa több mint hétszázmillió populációjának legalább fele továbbra is kereszténynek tartja magát, a felekezeti különbségek és a vallás aktív gyakorlása mégis jelentős eltéréseket mutathatnak fel a gyakorlatban. Ráadásul a felmérések is olykor ellentmondásos adatokat tükröznek, így például egyes kimutatások szerint az európai lakosság mintegy negyede kifejezetten agnosztikus, avagy ateista, egy másik felmérés szerint azonban a „nem hívők” aránya valójában ennél immár jóval több, inkább negyven százalék körüli arányt tesz ki: ennek megfelelően – legalábbis egyes kimutatások szerint – Csehországban, Franciaországban és az Egyesült Királyságban a lakosság arányos többsége „nem hívőként” határozza meg magát. Növekszik a muszlimok száma is, az előrejelzések szerint arányuk a következő két-három évtizedben a teljes európai lakosság tíz százalékát is meghaladhatja.²³

A vallásszabadság immanens korlátai

A német alkotmányjogi gyakorlatban kristályosodtak ki a legtisztábban a vallásszabadság olyan immanens jellegű korlátjai, amelyek a 21. század gyorsan változó társadalmi feltételei mellett jelentős kihívás elé állítják az alkotmányjogászokat: az állam semlegességének követelménye különleges jelentőséggel bír, és a vallásszabadság objektív dimenziójához tartozik.²⁴ Kiemelkedő jelentősége van a negatív

¹⁹ Hans Michael Heinig: „Säkularismus” und „Laizismus” als Anfragen an das säkulare Religionsrecht in Deutschland. In Lothar Häberle – Johannes Hattler (szerk.): *Islam – Säkularismus – Religionsrecht. Aspekte und Gefährdung der Religionsfreiheit*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2012. 92.

²⁰ Heinig (2012): i. m. 93.

²¹ Timothy A. Byrnes – Peter J. Katzenstein: *Religion in an Expanding Europe*. New York, Cambridge University Press, 2006. 286–287.

²² Gerda Neyer et al. (szerk.): *The Demography of Europe*. Dordrecht, Springer, 2013. 1–15.

²³ Yasemin El-Menouar: The Religious Landscape in Europe. *Europe-infos.eu*, 2017. november.

²⁴ Volker Epping – Christian Hillgruber (szerk.): *Beck'scher Online – Kommentar Grundgesetz (BeckOK GG)*. München, C. H. Beck, 2019. GG Art. 4. Rn. 47 és 79.

vallásszabadságnak is, amely az állam semlegességének követelményével áll szoros viszonyban. A vallásszabadság negatív oldala egy állami kötelezettséget fogalmaz meg: az államnak biztosítani kell a polgárainak a lehetőséget „nem hinni”, illetőleg mellőzni bármiféle vallási gyakorlatot. Vagyis az alapjog hordozóit semmi esetre sem lehet állami beavatkozással arra kényszeríteni, hogy vallási gyakorlatokban kelljen részt vállalniuk: szabadon kinyilváníthatják az elutasító meggyőződésüket, elutasíthatnak bármely vallási irányzatot, továbbá nyilatkozniuk sem kell vallási hovatartozásukról és meggyőződésükről, mégpedig tehetik ezt anélkül, hogy amiatt bármiféle hátrány érne őket.²⁵

Az állami semlegesség követelménye

Az állami semlegesség követelményével a vallásszabadság kapcsán már az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) is foglalkozott ítélező tevékenysége során. Az EJEB megállapítása szerint az egyezményben részes államok lényegében a vallási pluralizmus végső garantőrei, akik pártatlanságra és semlegességre kötelesek. Ez egyúttal általános jelleggel azt is jelenti, hogy az állami aktusok nem irányulhatnak arra, hogy bármely vallást vagy vallási irányzatot legitimáljanak más irányzatokkal szemben. Továbbá, hogy az államnak gondoskodnia kell arról, hogy a konfliktusban álló felek – így az egymással szemben álló vallási mozgalmak – igyekezzenek tolerálni egymást (Sinan Isik kontra Törökország).²⁶

A mélyebb értelmezés céljából érdemes visszatérni ismét a német jogtörténeti alapokhoz, még ha a vallási-világnézeti semlegesség posztulátuma nem is került bele a német alaptörvény szövegezésébe, és jogi fogalomként csak korlátozottan definiálható,²⁷ az alapjogi rendszerben mégis egyre fundamentálisabb²⁸ jelentőséggel bír. Az értelmezés szempontjából a német alkotmányjogi szisztematikának egy középutat kellene járnia, amelyet a BverfG lényegében már 1968-ban kidolgozott: eszerint a fő elv egy „neutrális, általános érvényű” értelmezési irány, amely egyúttal a vallási és világnézeti közösségek önértelmezését sem hagyja figyelmen kívül.²⁹ A BverfG később az úgynevezett Kirchenbausteuer-ítéletében megállapította, hogy a német alaptörvény vallásszabadságra vonatkozó szakaszai alapján levezethető egy alkotmányjogi követelmény, amely az államot vallási-világnézeti ügyekben semleges viszonyulásra kényszeríti. Eszerint egy vallási-morális meggyőződésnek sem szabad állami részről előnyben részesülnie. Különösen ilyen eset lenne, ha állami

²⁵ Sachs (2018): i. m. 251. Rn. 26-tól.

²⁶ Sinan Isik v. Turkey, ECHR (2010), App. no. 21924/05. 45.

²⁷ Klaus Schlaich: *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*. Tübingen, J. C. B. Mohr, 1972. 40., 221. oldaltól.

²⁸ Schlaich (1972): i. m. 12. oldaltól.

²⁹ BverfG, Beschluss vom 16.10.1968, Az. 1 BvR 241/66. Rn. 25.

előírásokon keresztül akár közvetve egyházi hatalmi jogosítványokat terjesztenének ki olyan személyek fölött, akik egyáltalán nem is az adott vallási közösség tagjai.³⁰ A BverfG ismert Kreuz im Gerichtsaal-határozatában helyt adott egy alkotmányjogi panasznak, mert indokoltak látták, hogy a panasz benyújtója – aki zsidó származású volt – vallásszabadságában sértve érezhesse magát a tárgyalóteremben elhelyezett feszület miatt.³¹ Az ítélet indoklása szerint a kereszt tárgyalótermi elhelyezése általában tolerálható, mégis lehetnek olyan személyek, akik például speciális történelmi és személyes okokból ezt az azonosítást képtelenek elfogadni, és ezért ennek a kisebbségnek a figyelembevétele miatt az államnak semlegesen kell cselekednie.³² Figyelemre méltó, hogy a BverfG történelmi aspektusokat is vizsgálat alá helyezett az ügyben, így, hogy a zsidókat olykor éppen a feszületre hivatkozással üldözték Németországban.³³ Később az úgynevezett Körperschaftstatus der Zeugen Jehovas-ítéletében a BverfG kimondta, hogy a semlegesség követelménye valamennyi különböző vallással szemben érvényes, az állam sem etikailag, sem morálisan nem tehet különbséget a különböző vallási-teológiai doktrínák között, továbbá nem szabad egyetlen egyház vagy hitközösség szervezeti felépítését és tanait sem megítélnie.³⁴ A pártatlanságnak ez a követelménye arra kötelezi az államot, hogy etikai és vallási ügyekben lemondjon totalitásra irányuló igényéről. Következésképpen az államnak nem szabad totalitárius jelleggel megállapítania azt, hogy mit kelljen gondolnia, éreznie polgárainak vallási és világnézeti szempontból, valamint nem állhat fenn államegyház, illetőleg pénzügyi-jogi eszközökkel támogatott vallási irányzat sem.³⁵ Az állami semlegesség – az államegyház tilalmán kívül – felölel két további feltételt, először is az „identifikáció elkerülésének”, másodszer az egyenlő bánásmódnak az elvét.³⁶

Az identifikáció elkerülésének alapelve már viszonylag korán a kritikák kereszt-tüzébe került: Klaus Schlaich úgy vélekedett, hogy az alaptörvény alapjogi szerkezete kifejezetten sem a pluralitás, sem pedig az identifikáció elkerülésének elve mellett nem áll, mert az egyidejűleg a társadalom értéknitottságát is őrzi, és a polgárokat is védenie kell a túl erős ideológiai-vallási befolyásyakorlástól.³⁷ A BverfG azonban az identifikáció és az egyenlő bánásmód követelményének tartalmát is konkretizálta bizonyos mértékben, így például kimondta, hogy az államnak egyetlen vallással sem szabad azonosítania magát, azonban bizonyos „világi kritériumok” alapján

³⁰ BverfG, Urteil vom 14.12.1965, Az. 1 BvR 413/60, 1 BvR 416 /60, BverfG 93 Rn. 35.

³¹ BverfG, Beschluss vom 17.07.1973, Az. 1 BvR 308/69, BverfG 42, 321. Rn. 28.

³² BverfG, Beschluss vom 17.07.1973, Az. 1 BvR 308/69, BverfG 42, 321. Rn. 27–28.

³³ BverfG, Beschluss vom 17.07.1973, Az. 1 BvR 308/69, BverfG 42, 321. Rn. 9.

³⁴ BverfG, Urteil vom 19.12.2000, Az. 2 BvR 1500/97, BverfG 102, 370. Rn. 89.

³⁵ Ingo von Münch – Philip Kunig (szerk.): *Grundgesetz-Kommentar*. 5. Aufl. Bd. 1. München, C. H. Beck, 2000. 302., Rn. 2 f. és Sachs (2018): i. m. 242. Rn. 5.

³⁶ Münch-Kunig (2000): i. m. 305., Rn. 3.

³⁷ Schlaich (1972): i. m. 187., 242.

tehet különbségeket a vallási közösségek között.³⁸ Az egyik első BverfG-döntés a fejkendőviták sorában éppen így arra mutatott rá, hogy az állami semlegesség követelménye és azzal az egyházi és állami szféra elválasztása semmiképpen sem jelenthet laicizmust Németországban. A német szabályozás egy „nyitott és tiszteletteljes” modellt követ, amely alapján az államnak kötelessége a vallási közösségeknek és híveiknek bizonyos cselekvési mozgásteret hagynia, sőt biztosítania is kell, hogy azok gyakorolhassák vallási aktivitásukat.³⁹ Ez a nyitott semlegesség egy együttműködési viszony, amelyben az állam bizonyos világi kritériumokat, így például egy vallási szervezet reprezentatív erejét tekintetbe veheti bizonyos esetekben.⁴⁰

A negatív vallásszabadság

A negatív vallásszabadság egy olyan speciális jogi instrumentumként is értelmezhető, amelynek segítségével az államot kötelezni lehet arra, hogy vallási és világnézeti szempontból semlegesen járjon el. Ez a lényeges kapcsolat az állami semlegesség elve és a negatív vallásszabadság között. Noha a negatív vallásszabadság bizonyos védett tényállásai a Weimari Birodalmi Alkotmány 136. cikkében egészen konkrétan meghatározásra kerültek, továbbra is jelentős a bizonytalanság annak kontúrjait illetően, és e tekintetben az egyes bírói fórumok némiképpen eltérő válaszokat is adtak ítélkezési tevékenységük során. Például az EJEB is elismerte a negatív vallásszabadságot, amikor kimondta, hogy annak a jognak, amely az egyéneket feljogosítja, hogy kinyilvánítsák vallási meggyőződésüket, hovatartozásukat avagy hitüket, van egy negatív aspektusa is, mégpedig hogy az egyének nem kötelezhetők arra, hogy nyilvánosságra hozzák vallási meggyőződésüket.⁴¹ Ez a vallásszabadság „negatív oldalának” nyilvánvalóan egy kissé eltérő értelmezése, igaz, az EJEB nem sokkal később kiterjesztette az értelmezési körét, amikor azt mondta, a negatív vallásszabadság nem korlátozható le az egyházi lelki szolgálatoktól avagy a vallásos oktatástól való tartózkodás jogára, hanem kiterjed a vallásos meggyőződést kifejező egyéb gyakorlatokra és szimbólumokra is. A vallásszabadság negatív aspektusa különösen akkor bír jelentőséggel, amikor éppen az állam nyilvánítana ki valamilyen szorosabb kapcsolatot egy vallással (Lautsi kontra Olaszország).⁴²

³⁸ BverfG, Beschluss vom 13.10.1998, Az. 2 BvR 1275/96. Rn. 47.

³⁹ BverfG, Urteil vom 24.09.2003, Az. 2 BvR 1436/02. Rn. 3.

⁴⁰ Bruno Schmidt-Bleibtreu et al.: *GG Kommentar zum Grundgesetz*. 14. Aufl. Köln, Carl Heymanns, 2018. 282.

⁴¹ Sinan Isik v. Turkey, ECHR (2010), App. no. 21924/05. 41.

⁴² Lautsi v. Italy, ECHR (2011), App. no. 30814/06. 55.

Szemléletesebb mindazonáltal a BverfG joggyakorlata, amely folyamatosan konkretizálta és formálta a negatív vallásszabadság értelmezési körét.⁴³ Ebből a bizonytalanságból adódik a kérdés, hogy vajon a vallásszabadság pozitív vagy negatív oldalának kellene nagyobb mértékű jogi védelmet élveznie. A heves viták akkor kezdődtek, amikor a BverfG az ismert Krucifix-határozatban a negatív vallásszabadság oldalára állt még 1995-ben. A BverfG ítélete szerint abban az időben a bajor iskolarend bizonyos része alkotmányellenes volt, és így semmissé is vált, mivel az iskolarend előírta, hogy a bajor népiskolák valamennyi iskolatermében ki kell függeszteni egy feszületet.⁴⁴ A BverfG érványa szerint egy ilyen állami szabályozás sérti az állami semlegesség követelményét, mert az állam a feszület által, amely a kereszténység egy speciális vallási szimbóluma, „identifikálja” magát a kereszténységgel, miközben az állami semlegesség és a vallásszabadság célja éppen az, hogy elkerülhetővé váljanak az államnak az ilyen típusú önmeghatározásai.⁴⁵ A hit szabadságának jogfenntartások nélküli garantálása nem jelent korlátlan állami védelmet, a vallásszabadság korlátjai az alkotmányjogi előírásokból következnek.⁴⁶ A BverfG úgy döntött, hogy a nem keresztény diákok negatív vallásszabadsága – szemben a hívő keresztények pozitív vallásszabadságával – nagyobb védelemre érdemes alkotmányos érdeket képez, mert a kötelező jelleggel előírt keresztáltítás diszkrimináló módon nem hagy „kikerülési” lehetőséget a másként gondolkozók számára, miközben a 4. cikk kifejezetten a kisebbségi pozíciót részesíti védelemben. Ezen túlmenően a BverfG a pozitív vallásszabadság korlátját éppen elsősorban az állami intézményekben érzékeli, amelyek semmilyen helyet nem biztosíthatnak a szabad vallásgyakorlás vagy más vallási aktivitás számára.⁴⁷ A BverfG a legújabb fejkendőügyben hozott határozatában hangsúlyozta az „állam által kialakított helyzet” jelentőségét: a negatív vallásszabadság az alapjog hordozójának egy jogi lehetőséget teremt arra, hogy önkéntes választása alapján bármely vallástól távol-ságot tartson. Mindazonáltal napjainkban az állampolgároknak egy vallásilag és kulturálisan sokszínű társadalmi közegben kell élniük mindennapjaikat, amelyben „elkerülhetetlen a konfrontáció” különböző vallási meggyőződések kinyilvánításával, és ezt el is kell viselniük bizonyos mértékben. A BverfG szerint az állami szférának azonban kivételt kell képeznie. Az állam szerepe ugyanis abban áll, hogy jogosítványainak felhasználásával megakadályozza a nem kívánt és feszültségteljes konfrontációkat a vallási szimbólumokkal a hivatali, közjogi intézményekben (így például egy bíróságon belül) – érvelt még korábban a BverfG.⁴⁸

⁴³ Friedhelm Hufen: *Staatsrecht II. Grundrechte*. 7. Aufl. München, C. H. Beck, 2018. 375.

⁴⁴ BverfG, Beschluss vom 16.05.1995, Az. 1 BvR 1087/91. Rn. 2–3.

⁴⁵ BverfG, Beschluss vom 16.05.1995, Az. 1 BvR 1087/91. Rn. 39–42.

⁴⁶ BverfG, Beschluss vom 16.05.1995, Az. 1 BvR 1087/91. Rn. 48.

⁴⁷ BverfG, Beschluss vom 16.05.1995, Az. 1 BvR 1087/91. Rn. 56–57.

⁴⁸ BverfG, Beschluss vom 14.01.2020, Az. 1 BvR 1333/17. Rn. 94–95.

Állami semlegesség kontra kulturális identitás: feszültségteljes viszony

Az állami semlegesség követelménye és annak speciális vetülete, a negatív vallásszabadság – mint az fentebb látható volt – az egyének és az államok szintjén is erős feszültségeket eredményez, és különösen így van ez az európai integráció folyamatában. Az Európai Unióról szóló szerződés 3. és 4. cikke ugyanis rögzíti, hogy az Európai Unió tiszteletben tartja államközössége kulturális sokféleségét és a tagállamai nemzeti identitását is. Azonban a nemzeti szintű emberi jogi standardok és különösen az európai emberi jogi egyezmények – Emberi Jogok Európai Egyezménye, Alapjogi Charta – következetes érvényesítése már feszültségteljes viszonyban állhat az államok kulturális identitása megőrzésének esetleges igényeivel. Nem könnyítette meg e helyzet megítélését az EJEB joggyakorlata sem, a Lautsi-ügyben hozott két ellentmondásos döntése a mai napig éles viták tárgya: ahogy arra fentebb már utalás történt, a Lautsi-ügyben, ahol az Olaszországban élő panaszos ugyancsak a tantermekben elhelyezett feszület miatt emelt kifogást, az EJEB Kamarája érzekelte a negatív vallásszabadság sérelmét, egyúttal a feszület kihelyezését egy „erős külső vallási szimbólumnak” tekintette. Ezzel a Nagykamara másodfokon azonban nem értett egyet, a feszületet pusztán egy „passzív jelképnek” minősítette, érvelésében a döntő pedig az volt, hogy állásfoglalása szerint egészen addig, amíg nincs szó indoktrinációról, a részes tagállamok mérlegelési jogköréhez tartozik, hogy egy adott tradíciót továbbörökítsenek, avagy sem.⁴⁹

Ezzel a feszültségteljes viszonnal kapcsolatosan már a német alkotmányjogi viták kapcsán is erősen eltérő álláspontok alakultak ki. Például Jörg Müller-Volbehr a szövetségi államok alkotmányos alapelveiben olyan „immanens” alapjogi korlátokat látott, amelyek az államok számára bizonyos mértékű játékkeret garantálnak a kultúra és a képzési szféra területén, ebből kifolyólag pedig a negatív vallásszabadságot is korlátozzák. Müller-Volbehr szerint a vallási-világnézeti semlegesség semmi esetre sem vezethet intoleráns laicizmushoz, és az össztársadalmi szféra akarattalagos és teljes neutralizációjához. A hit szabadságának negatív oldala nem dominálhatja a vallásszabadság alkotmányjogi koncepcióját, mert azzal a társadalom érték-koncepciói veszíthetnék el szellemi bázisukat – vélekedett Müller-Volbehr.⁵⁰

Christian Henkes és Sascha Kneip szerint miközben különböző bírósági fórumok még az 1980-as években döntéseiket a fejkendővel készült fényképes igazolványok ügyében erősen a vallások egyenlő bánásmódjának jegyében hozták meg,⁵¹ addig egyes újabb tendenciák inkább egy szigorúbb „laicista” modell követése

⁴⁹ Lautsi (2011): i. m. 68–69.

⁵⁰ Jörg Müller-Volbehr: Positive und negative Religionsfreiheit. Zum Kruzifix-Beschluß des BverfG. *JuristenZeitung*, 50. (1995), 20. 996.

⁵¹ Christian Henkes – Sascha Kneip: Von offener Neutralität zu (unintendiertem) Laizismus: Das Kopftuch zwischen demokratischem Mehrheitswillen und rechtsstaatlichen Schranken. *Leviathan*, 38. (2010), 4. 590.

irányába mutatnak. A szigorú neutralitás modelljében a felekezeti-vallási szimbólumokat kizárják a közintézményekből, és a polgárok vallási kapcsolódásai figyelmen kívül maradnak a közsférában. Ezzel szemben a nyitottabb – pluralisztikus – polgári modellel elviekben jól összeegyeztethető nyitott semlegesség tekintettel tud lenni a polgárok vallási identitására, és nem választja el élesen a közsférát az állam-polgárok egyes vallási kötődéseitől – vélekedett Henkes és Kneip.⁵²

Mindazonáltal ahogyan azt Lorenzo Zucca is kifejti, akár a nyitottabb pluralisztikus modellről, akár a zártabb laicizmusról van szó, mindkét esetben a szekuláris állami rend felépítése az eredmény.

„A szekularizmus új modellje hasonló megközelítést jelent, mint ahogyan a modern szekuláris államok közelítik meg a társadalomban jelen levő sokféleséget. [...] Ez az új modell nem egyfajta ideológiaként kívánja védelmezni a szekularizmust, sokkal inkább úgy kívánja bemutatni, mint közös alkotmányos hagyományunkat, amely egyfajta bázisként szolgálhat a jövőnk számára is.”

Zucca szerint ez a felfogás különösen illik az Európai Unió koncepciójához, amely egy egységes gazdasági és politikai tömörülést kíván létrehozni, egészen széles körű nemzeti gyakorlatokat és perspektívákat integrálva.⁵³

A muszlim fejkendőőről szóló jogvita jelentősége: a vallásszabadság új kihívásai Európában

A muszlim hölgyek fejkendőjéről szóló jogi disputa az elmúlt évtizedek egyik legjelentősebb tárgyköre volt az alkotmányjogi vitáknak Európában: miközben Franciaországban a vallásszabadság tiszteletben tartására fókuszálva kezdetben megengedően szabályozták a kérdést, addig Németországban az első alkotmánybíróági ítéletek – legalábbis a közhivatalok betöltése vonatkozásában – lehetőséget adtak a vallásszabadság jelentős mértékű korlátozására. Később fordult a helyzet, Franciaországban a fejkendőviselet vonatkozásában is megerősödött a laicista felfogás, így például 2004-től jogszabályi korlátozásokat vezettek be az iskolákban a vallási jelképek – így a fejkendő – viseletével szemben.⁵⁴ Eközben Németország az újabb alkotmánybíróági ítéletek alapján immár inkább a „nyitott, kooperatív semlegesség” irányvonalát követi.

⁵² Henkes–Kneip (2010): i. m. 595.

⁵³ Lorenzo Zucca: *A Secular Europe. Law and Religion in the European Constitutional Landscape*. Oxford, Oxford University Press, 2012. VII.

⁵⁴ Almeida (2017): i. m. 159–162.

A fejkendővita Németországban

A BverfG 2003. szeptember 24-én az úgynevezett Ludin-ügyben hozott határozatában helyt adott egy alkotmányjogi panasznak, amelyben az alkotmányjogi vizsgálatot kezdeményező Fereshta Ludin a német alaptörvény 33. cikk 2. szakaszának és azzal kapcsolatban a 4. cikk 1. és 2., illetőleg a 33. cikk 3. szakaszának sérelmére hivatkozott.

A felsőfokú képzési hivatal Stuttgartban megtagadta, hogy iskolai szolgálatba állítson egy pályázót, Ludint, aki egy hívő muszlima, mert az iskolában munka közben is hordani akarta a fejkendőjét. A képzési hivatal indokolása szerint a fejkendő egyúttal egy politikai szimbólum is, amely egy kulturális elhatárolódást is kifejez. Emiatt egy ilyen fejviselet az állam semlegességének követelményével nem egyeztethető össze, és a pályázó hölgy alkalmasságának hiányára mutat rá.⁵⁵ A képzési hivatal ugyan érzekelte, hogy döntésével sérti a vallásszabadságot, azonban egyidejűleg a diákok negatív vallásszabadságát is figyelembe vette, továbbá a szülők neveléshez fűződő jogát is a 6. cikk 2. szakasza alapján, valamint az állam semlegességére irányuló követelményrendszert.⁵⁶

Azt a BverfG is elismerte, hogy a szülők nevelési joga és a diákok negatív vallásszabadsága is érintetté vált az ügyben, az iskolai béke azonban akkor válik veszélyeztetetté, amennyiben a veszély fennforgását egy konkrét magatartás idézi elő. A veszély pusztá absztrakt lehetősége nem elegendő, hogy az iskolai béke megzavarása megállapítható legyen.⁵⁷ A muszlim fejkendő speciális vallási jelentőséggel rendelkezik: egyrésztől egy vallási előírás, másrésztől származás, tradíció és identitás kifejezője is lehet. Való igaz mindazonáltal, hogy egyfajta politikailag motivált elhatárolódást is mutathat a nyugati kultúrkörrel szemben.⁵⁸ Pszichológiai szakvélemények szerint nem egyértelmű, hogy az állandó konfrontáció a tanárnő által hordott fejkendővel hátrányosan befolyásolja a diákokat.⁵⁹ A hatályos hivatali jogi előírások kötelezik ugyan a hivatalnokokat a pártatlanságra és a szabad demokratikus alaprend betartására, önmagában a fejkendő hordása azonban ezzel még nem áll szemben.⁶⁰

A BverfG mindazonáltal úgy látta, hogy a tartományi törvényhozásnak egy új szabályozásról, illetőleg a korábbi kibővítéséről kellene döntenie; mégpedig a BverfG szerint az állami semlegesség hatókörét kellene bővítenie a vallásszabadság terhére is. Mivel a semlegesség követelménye a társadalmi-felekezeti sokszínűség növekedésével egyre nagyobb jelentőségre tesz szert, ezért szükség esetén akár „szigorúbban” is érvényesíteni kell. A (tartományi) törvényalkotónak főképpen az iskolai közegben

⁵⁵ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 1.

⁵⁶ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 5.

⁵⁷ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 49.

⁵⁸ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 50-tól.

⁵⁹ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 56-tól.

⁶⁰ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 59-től.

kell az integrációt és a tolerancia kialakulását támogatnia, ahol a diák kikerülhetetlenül összetalálkozik mások kulturális-világnézeti hátterével. Ebből az okból következően az iskolai béke megőrzésének érdekei megelőzik a tanárnő számára biztosított alapjogot. Ezért a tartományi törvényalkotásnak – megfelelő jogszabály alkotásával, illetőleg módosításával – mérlegelése szerint szabad a vallásszabadságot is korlátoznia.⁶¹

A BverfG döntését követően heves teoretikus vita kezdődött az állami semlegesség és a vallásszabadság viszonyáról Németországban. Ernst-Wolfgang Böckenförde úgy foglalt állást, hogy a BverfG ítélete és az éppen általa kifejlesztett „nyitott semlegesség” szisztematikája ellentmondásba került egymással, ráadásul a döntés nem is arányos. Mivel a vallásokat egyenlően kell kezelni, így ezzel a törvényi változtatással nemcsak a fejkendő, hanem a tanerőnek gyakorlatilag minden külső vallási kinyilatkoztatása eltűnik az iskolarendszerből, anélkül, hogy a tanárok bármiféle misszionáriusi tevékenységet folytatnának munkájuk közben. Miközben éppen maga az ítélet hivatkozik arra, hogy a német társadalom vallásilag-világnézetiileg egyre sokszínűbbé válik.⁶²

A BverfG 2015-ben jelentős mértékben korrigálta korábbi pozícióját, és az általános jellegű, törvényileg szabályozott fejkendőtilalmat immár alkotmányellenesnek minősítette. A vallási-világnézeti öltözködés országos avagy tartományi szintű tilalma aránytalan beavatkozást jelent, amely csak akkor fogadható el, amennyiben az az iskola nyugalmát (iskola békéjét) komolyan és egész érvényességi területe vonatkozásában konkrét jelleggel veszélyezteteti. Amennyiben a fenyegetettség csak absztrakt jelleggel forog fenn, akkor a vallásszabadságnak egy ilyenfajta korlátozása nem foghat helyt. Egy további feltétele a tilalom alkotmányellenessége megállapításának a fejkendő viselőjének motívuma. Vagyis ha a tanárnő a fejkendőt – vagy bármilyen egyéb vallási jelképet – beláthatóan azért hord, mert azzal ő egy el nem hagyható vallási előírást szeretne megtartani, és nem például politikai szimbólumként, akkor nem lehetséges egy ilyen általános tilalmat a vallásgyakorlással szemben igazolni.⁶³ A BverfG 2015-ös ítéletében megerősítette a „nyitott semlegesség” elvét, s kimondta, hogy a vallásszabadság egy valamennyi vallási meggyőződés számára egyenlő „támogató irányultság”. Az iskoláknak is ezért – a nyitott semlegesség szisztematikája alapján – valamennyi különböző érték koncepció előtt nyitottnak kell maradniuk. Ez a nyitottság semmiképpen sem eredményezheti az állami semlegesség veszélyeztetését. Amennyiben azonban a tanerő egyes tagjai muszlim fejkendőt viselnek, az állam még nem azonosítja be magát az iszlámmal. Az identifikáció elkerülésének követelménye jóval problematikusabb abban az esetben, amennyiben egy feszület kerül

⁶¹ BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02. Rn. 62-től.

⁶² Ernst-Wolfgang Böckenförde: BverfG, 24.6.2004 – 2 C 54.03. Das „islamische Kopftuch“ in Baden-Württemberg. *JuristenZeitung*, 59. (2004), 23. 1180.

⁶³ BverfG, Beschluss vom 27.01.2015, Az. 1 BvR 471/10. Rn. 80.

elhelyezésre egy osztályteremben.⁶⁴ A BverfG legújabb döntése szerint mindazonáltal már más a helyzet, amennyiben az igazságszolgáltatásról van szó, a judikatíva ugyanis rendkívül jelentős államreprezentáló funkcióval rendelkezik, így ott az öltözködési korlátozások akceptálhatók a judikatíva képviselőivel szemben.⁶⁵

Fejkendőtilalom megengedhetősége a privát szférában

A fejkendőviselettel már aktívan foglalkoztak az európai bírói fórumok, az egyik első érdemi döntést a tárgykörben az EJEB szintén egy muszlim vallású középiskolai tanárnő ügyében hozta (Dahlab kontra Svájc). Az EJEB érzekelte az állami semlegesség követelményét és a diákok negatív vallásszabadságát is, s megengedhetőnek tartott olyan állami szabályozást, amely korlátozza a fejkendő viseletét. A tanerőnek ugyanis a szolgálati ideje alatt úgy kell viselkednie, mint egyfajta laikusnak, és tekintettel kell lennie arra, hogy a felekezeti semlegesség és az iskolai béke biztosított maradjon az iskolában. Az iskolák különösen veszélyben állnak abban a tekintetben, hogy könnyen a vallási konfliktusok helyszíneivé válhatnak, és ehhez még hozzá is tehet, ha egy tanár a vallási meggyőződését a magatartása és még inkább az öltözködése által kifejezésre is juttatja.⁶⁶ Az EJEB egy későbbi, 2014-ben született döntésével ugyancsak jóváhagyta az egész testet – így az arcot is – elfedő muszlim vallási viselet állami tilalmát. Az EJEB szerint annak a kérdésnek az eldöntése, hogy engedélyezni kelljen-e, hogy nyilvános helyeken lehessen arcot eltakaró kendőt hordani, alapvetően az adott társadalmat illeti.⁶⁷ Az egész test eltakarása ugyanis korlátozza a társadalomban a nyitott kommunikációt és a társadalmi érintkezéseket, mert egy eltakart arc már eleve egyfajta elhatárolódást fejez ki. Ebből következően ilyen kérdések eldöntésénél a mindenkorai államot széles mozgástér illeti meg a mérlegelés tekintetében.⁶⁸

Az Európai Unió egyik legfontosabb célja egy közös gazdaságpolitika kialakítása és megfelelő működtetése, így a gazdasági-vállalkozói tevékenységek jogi vonatkozásai rendkívül jelentősek az Európai Unió szempontjából.⁶⁹ Az EUB az úgynevezett Achbita-ügyben (Samira Achbita vs. G4S) 2017. március 14-én hozott döntésében elfogadhatónak tartotta, hogy egy vállalkozás korlátozza muszlim hitű munkavállalóját abban, hogy a munkaidő alatt fejkendőt viseljen. Lényeges, hogy a muszlim hölgynek már az alkalmazása időpontjában (2003) is érvényes volt a vállalkozásnál egy olyan szabály, amely szerint a vállalkozás alkalmazottjai a munkahelyükön semmilyen politikai, filozófiai, vallási meggyőződést kifejező szimbólumot nem viselnek.

⁶⁴ BverfG, Beschluss vom 27.01.2015, Az. 1 BvR 471/10. Rn. 110.

⁶⁵ BverfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17. Rn. 77.

⁶⁶ Dahlab v. Switzerland, ECHR (2001), App. no. 42393/98. 4a.

⁶⁷ S.A.S v. France, ECHR (2014), App. no. 43835/11. 153.

⁶⁸ S.A.S v. France, ECHR (2014), App. no. 43835/11. Mn. 155.

⁶⁹ Stephan Hobe: *Europarecht*. 9. Aufl. München, Franz Vahlen, 2017. 290.

Mivel ez a belső szabály valójában a magánvállalkozás valamennyi munkavállalójával szemben objektív, a munkavállalók vallási és világnézeti meggyőződésére nézve megkülönböztetés nélkül érvényesült, így valamennyi munkavállalót egyenlő módon kezeltek, a muszlim hölgygel szemben nem valósult meg diszkrimináció.⁷⁰ Az EUB szerint a munkaadó azon akarata, amely szerint az alkalmazottainak az ügyfelek felé semleges képet kell közvetíteniük vallási-világnézeti szempontból, hozzátartozik a vállalkozói szabadsághoz (Alapjogi Charta 16. cikk), és jogszerűnek tekintendő mindaddig, amíg a vállalkozás a semlegesség és az egyenlő bánásmód követelményét következetesen alkalmazza.⁷¹ Az EUB a tárgykörben 2021-ben hozott legújabb döntésében lényegében ugyanezt az érvanyagot ismételte meg.⁷²

Az Achbita-ügytől eltérően az Európai Unió Bírósága elutasította a muszlim fejkendő viseletének tiltását a Bougnaoui-ügyben (Asma Bougnaoui vs. Micropole). A tárgy ebben a jogvitában is a munkaadó egy esetleges diszkriminatív intézkedésének megítélése volt a fejkendő viseletének korlátozása miatt, azonban az Achbita-ügytől eltérően ennél a privát szoftvertársaságnál nem volt semmilyen általános előírás, amely objektív belső szabályként határozta volna meg a munkavállalók semlegességét az ügyfélkezelés vonatkozásában. Az elbocsátás indoka – más egyéb objektív szakmai követelmények hiányában – inkább pusztán a vállalkozás egyfajta szubjektív akarata volt arra irányulóan, hogy eleget tegyen egyes ügyfelei óhajának.⁷³

Összegzés

A fenti ügycsoport rövid vizsgálata alapján is észrevehető, hogy a különböző – nemzeti avagy európai szintű – bírósági fórumok számára az elmúlt évtizedekben jelentős kihívást jelentett a vallásszabadsággal összefüggő jogi ügyek megítélése. Ennek legfőbb okát – a változó társadalmi feltételek mellett – az állami semlegesség és az ügynevezett negatív vallásszabadság kontúrjai meghatározásának nehézségei jelentették. Amint az legvilágosabban a nagy tekintéllyel és nemzetközi befolyással bíró szövetségi szintű német alkotmánybíróság joggyakorlatából is tükröződik, jelentős konfliktuspotenciál rejlik abban, hogy a vallásszabadság pozitív és negatív oldalának határvonalát hol húzzák meg pontosan: amennyiben a jogalkotás, illetőleg a jogalkalmazás során a pozitív aspektus kap helyt, vagyis inkább a vallásukat gyakorló és a hitbéli meggyőződésüket megvalló polgárok vallásszabadsághoz fűződő

⁷⁰ C-157/15. sz. Samira Achbita és Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra G4S Secure Solutions NV ügyben 2017. március 14-én hozott ítélet, 28–30.

⁷¹ C-157/15. sz. ügy, 43.

⁷² C-804/18. sz. I. X. és M. H. Müller Handels GmbH kontra WABE eV és M. J. ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet, 55.

⁷³ C-188/15. sz. Asma Bougnaoui és Association de défense des droits de l’homme (ADDH) kontra Micropole SA ügyben 2017. március 14-én hozott ítélet, 19.

jogai kerülnek érvényesítésre, az a kényszerű konfrontáció révén – egy iskolában vagy egy magánvállalkozásnál egy munkahelyen – nagyobb eséllyel eredményezhet nyugtalanságot, konfliktusokat, amelyek később közösségi, akár társadalmi szinten is feszültségeket eredményezhetnek. Ellenben ha az állami szabályozás a vallásszabadság negatív oldalát érvényesíti, vagyis azoknak a személyeknek a jogait, akik a vallásoktól, avagy egy-egy vallástól, annak gyakorlásától és megvallásától inkább távolságot tartanak, az az emberi kapcsolatok és a társadalom szekuláris karakterét erősítheti erősen. Ez azonban sok tekintetben szemben áll azzal, mint amit a vallásszabadság biztosítása jogtörténeti eredete szerint megcélzott, vagyis egy konkrét – akár jelentős kisebbségben levő – hitbéli meggyőződés védelmét. Ezt az ellentmondást a német alkotmányjogi gondolkodás jelenleg egy úgynevezett „nyitott, kooperatív” modellt érvényesítésével igyekszik áthidalni, míg Franciaországban a merevebb laicizmus egyértelműen a közzféra direkt szekularizációját eredményezi, ahogyan az Európai Unió Bíróságának döntése a vállalkozói szabadság megerősítésére vonatkozólag a vallásszabadsággal szemben. Ezekről az alkotmányjogi fogalmakról zajló viták valójában mind szoros kapcsolatban állnak az esetlegesen állami-társadalmi szinten megfogalmazott igényekkel a kulturális-nemzeti identitás megőrzésére, amelyet az alapszerződések szerint az Európai Unió és a Lautsi-ügyben megfogalmazott álláspont alapján bizonyos korlátokkal az Emberi Jogok Európai Bírósága is tekintetbe vesz. Az összképet tekintve tehát ugyan egyértelműek bizonyos szekuláris tendenciák, mégis vegyesebb a kép, amelyet minden bizonnyal az Európai Unió politikai sorsának alakulása nagyban befolyásol majd.

New Challenges for Freedom of Religion in European Law

Abstract

Religious freedom has not only played an important role in the history of law and the development of fundamental rights thinking, but continues to be a fertile ground for a differentiated approach to constitutional debates today. The reason is that religious freedom in fact protects several – somewhat distinct – aspects of religious belief and seeks to identify the individuals in religious conflicts who need protection. The extension of the scope of state neutrality and the legal protection of the negative side of religious freedom has nevertheless led to a complex situation, as it may, on the one hand, harm the desire of some European states to preserve their cultural identity and, on the other hand, lead to a contradictory situation: negative religious freedom may place individuals who wish to distance themselves from religions under constitutional protection against religious people.

Keywords: freedom of religion, headscarf debates, islam, Court of Justice of the European Union, European Court of Human Rights, negative religious freedom, state neutrality

Irodalomjegyzék

- Almeida, Dimitri: *Laizität im Konflikt. Religion und Politik in Frankreich*. Wiesbaden, Springer, 2017.
- Bill of Rights Institute: *Reynolds vs. United States* (é. n.). Online: <https://billofrightsinstitute.org/e-lessons/reynolds-v-united-states-1879>
- Blackford, Russell: *Freedom of Religion and the Secular State*. West Sussex, Wiley-Blackwell, 2012.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: BVerfG, 24.6.2004 – 2 C 54.03. Das „islamische Kopftuch“ in Baden-Württemberg. *JuristenZeitung*, 59. (2004), 23. 1180–1190.
- Byrnes, Timothy A. – Peter J. Katzenstein: *Religion in an Expanding Europe*. New York, Cambridge University Press, 2006. 286–287.
- Ekardt, Felix – Verena Lessmann: EuGH, EGMR und BVerfG: Die dritte Gewalt im transnationalen Mehrebenensystem. *Kritische Justiz*, (2006), 4. 381–385.
- El-Menouar, Yasemin: The Religious Landscape in Europe. *Europe-infos.eu*, 2017. november. Online: www.europe-infos.eu/the-religious-landscape-in-europe
- Epping, Volker – Christian Hillgruber (szerk.): *Beck'scher Online. Kommentar Grundgesetz (BeckOG GG)*. München, C. H. Beck, 2019.
- Fülbier, Ulrich: *Die Religionsfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika unter spezieller Berücksichtigung der jeweiligen Methodik der Verfassungsinterpretation*. Berlin, Duncker & Humblot, 2003.
- Heinig, Hans Michael: „Säkularismus“ und „Laizismus“ als Anfragen an das säkulare Religionsrecht in Deutschland. In Lothar Häberle – Johannes Hattler (szerk.): *Islam – Säkularismus – Religionsrecht. Aspekte und Gefährdung der Religionsfreiheit*. Berlin–Heidelberg, Springer, 2012.
- Henkes, Christian – Sascha Kneip: Von offener Neutralität zu (unintendiertem) Laizismus: Das Kopftuch zwischen demokratischem Mehrheitswillen und rechtsstaatlichen Schranken. *Leviathan*, 38. (2010), 4. 589–616.
- Hobe, Stephan: *Europarecht*. 9. Aufl. München, Franz Vahlen, 2017.
- Hufen, Friedhelm: *Staatsrecht II. Grundrechte*. 7. Aufl. München, C. H. Beck, 2018.
- Krüger, Herbert: *Allgemeine Staatslehre*. 2. Aufl. Stuttgart, Kohlhammer, 1966.
- Lehmann, Max – Herman Granier: *Preußen und die katholische Kirche seit 1640: Nach den Acten des Geheimen Staatsarchives*. Vol. II. (h. n.), Nabu, 2012.
- Mick-Schwerdtfeger, Anne: *Kollisionen im Rahmen der Religionsausübung. Eine Analyse am Beispiel ausgewählter Fallkonstellationen*. Aachen, Shaker, 2008.
- Müller-Volbehr, Jörg: Positive und negative Religionsfreiheit. Zum Kruzifix-Beschluß des BVerfG. *JuristenZeitung*, 50. (1995), 20. 996–1000.
- Neyer, Gerda – Gunnar Andersson – Hill Kulu (szerk.): *The Demography of Europe*. Dordrecht, Springer, 2013.
- Patrick, John J. – Gerald P. Long: *Constitutional Debates on Freedom of Religion: A Documentary History*. Westport–London, Greenwood, 1999.
- Sachs, Michael: *Grundgesetz. Kommentar*. 8. Aufl. München, C. H. Beck, 2018.
- Schlaich, Klaus: *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*. Tübingen, J. C. B. Mohr, 1972.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno – Franz Klein – Hans Hofmann – Hans-Günter Henneke – Philipp Birkenmaier – Hermann Butzer – Kerstin von der Decken (szerk.): *GG Kommentar zum Grundgesetz*. 14. Aufl. Köln, Carl Heymanns, 2018.
- Stein, Ekkerhart – Frank Götz: *Staatsrecht*. 21. Aufl. Tübingen, Mohr Siebeck, 2010.

- Von Münch, Ingo – Philip Kunig (szerk.): *Grundgesetz-Kommentar*. 5. Aufl. Bd. 1. München, C. H. Beck, 2000.
- Zucca, Lorenzo: *A Secular Europe. Law and Religion in the European Constitutional Landscape*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

Bírószági határozatok

- BverfG, Urteil vom 14.12.1965, Az. 1 BvR 413/60, 1 BvR 416 /60, BverfG 93.
- BverfG, Beschluss vom 16.10.1968, Az. 1 BvR 241/66.
- BverfG, Beschluss vom 17.07.1973, Az. 1 BvR 308/69, BverfG 42, 321.
- BverfG, Beschluss vom 16.05.1995, Az. 1 BvR 1087/91.
- BverfG, Beschluss vom 13.10.1998, Az. 2 BvR 1275/96.
- BverfG, Urteil vom 19.12.2000, Az. 2 BvR 1500/97, BverfG 102, 370.
- BverfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. September 2003 – 2 BvR 1436/02.
- BverfG, Beschluss vom 27.01.2015, Az. 1 BvR 471/10.
- BverfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17.
- Dahlab v. Switzerland, ECHR (2001), App. no. 42393/98.
- Sinan Isik v. Turkey, ECHR (2010), App. no. 21924/05.
- Lautsi v. Italy, ECHR (2011), App. no. 30814/06.
- Krupko and others vs. Russia, ECHR (2014), App. no. 26587/07. Concurring opinion of Judge Pinto De Albuquerque
- S.A.S v. France, ECHR (2014), App. no. 43835/11.
- C-157/15. sz. Samira Achbita és Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kontra G4S Secure Solutions NV ügyben 2017. március 14-én hozott ítélet
- C-188/15. sz. Asma Bougnaoui és Association de défense des droits de l’homme (ADDH) kontra Micropole SA ügyben 2017. március 14-én hozott ítélet
- C-804/18. sz. I. X. és M. H. Müller Handels GmbH kontra WABE eV és M. J. ügyben 2021. július 15-én hozott ítélet

Az egészségügyi jogviták



Absztrakt

Az Európai Unió az elmúlt években több lépést tett a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködés terén, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása még jobban kiteljesedjen. Egyes szakpolitikai területeket az unió és a tagállamok közösen szabályoznak, és a tagállamok csak abban az esetben hozhatnak jogszabályokat, ha az unió nem szabályozta az adott területet, illetve úgy határozott, hogy nem kívánja szabályozni azt. E megosztott hatáskörbe tartozik az egészségügy is.

A társadalmi együttélés és az emberi kapcsolatok természetes velejárói a konfliktusok. E konfliktusok azonban sokkal mélyebbek, ha emberi élet forog kockán. Valódi megoldás lehet a felek problémájára az Integrált Jogvédelmi Szolgálat tevékenysége, illetve a felek részvételével működő egészségügyi közvetítői eljárás.

Amikor az egészségügyi szolgáltató a gyógyítás folyamatában hibát követ el, akkor tulajdonképpen az egészségügyi ellátást igénybe vevő személyek nevesített jogait, a betegjogokat sérti. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényben meghatározott jogok sérelme esetén a beteg a peres eljárást elkerülve az Integrált Jogvédelmi Szolgálathoz fordulhat.

A beteg és az egészségügyi szolgáltató között felmerülő jogviták peren kívüli megoldására a felek együttesen – és önkéntesen – kezdeményezhetik a jogvita közvetítői eljárás keretében történő rendezését is.

A polgári peres út választása során az egészségügyi szolgáltatók szolgáltatásaival összefüggésben okozott kár esetében a felelősségre a szerződéses kapcsolat ellenére is a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ennek okán az egészségügyi szolgáltatási jogviszonyban a szerződésszegési kártérítési szabályok és a párhuzamos kártérítési igények kizárását célzó non-cumul szabály sem alkalmazható. A tanulmány az állami igazságszolgáltatáson keresztül érvényesülő peres eljáráson kívül a humánusabb vitarendezési mechanizmusok előnyeire is rávilágít. Nem minden megbetegedés alapul jogellenes magatartáson, erre tekintettel az állami kártalanítás esetei is a vizsgálódás tárgyát képezik.

Kulcsszavak: betegjog, betegjogi képviselő, egészségügy, egészségügyi szolgáltató, Integrált Jogvédelmi Szolgálat, kártalanítás, kártérítés, közvetítői eljárás, non-cumul, sérelemdíj

¹ Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék, egyetemi tanársegéd; Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, PhD-hallgató.

Bevezetés

Az Európai Unió az elmúlt években több lépést tett a polgári ügyekben történő igazságügyi együttműködés terén, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása még jobban kiteljesedjen.² Egyes szakpolitikai területeket az unió és a tagállamok közösen szabályoznak, és a tagállamok csak abban az esetben hozhatnak jogszabályokat, ha az unió nem szabályozta az adott területet, illetve úgy határozott, hogy nem kívánja szabályozni azt. E megosztott hatáskörbe tartozik az egészségügy is.³

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 168. cikk (1) bekezdése előírja, hogy valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészségvédelem magas szintjét.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája a 35. cikkében egyértelműsíti, hogy a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban megállapított feltételek mellett mindenkinek joga van megelőző egészségügyi ellátás igénybevételéhez, továbbá orvosi kezeléshez. Valamennyi uniós politika és tevékenység meghatározása és végrehajtása során biztosítani kell az emberi egészség védelmének magas szintjét.

Az Európai Betegjogi Charta kimondja, hogy eltérőségük ellenére az Európai Unió tagállamainak egészségügyi rendszerei hasonló módon veszélyeztetik a betegek, a fogyasztók, a végfelhasználók, a hozzátartozók, a hátrányos helyzetben lévők, illetve az átlagpolgárok jogait.

Magyarország Alaptörvénye XX. cikke deklarálja, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, és ennek a lehető legteljesebb megvalósulásához az állam részére az egészségügyi ellátás megszervezésének kötelezettségét írja elő.

Az egészségügyben kialakult konfliktusok és az azok megoldásához vezető út sosem egyszerű, tekintettel arra, hogy emberi életek és sorsok forognak kockán. A vagyoni károk meghatározása nem okoz különösebb problémát, az illő eltemetetés költsége, a speciális segédeszközök, valamint a rehabilitációhoz, fejlesztéshez szükséges eszközök beszerzése számlával igazolható, az otthoni ápolás és gondozás költségei is szinte teljes pontossággal meghatározhatók. Ezzel szemben a nem vagyoni sérelem összecszerűen nem határozható meg, annak kompenzálására a személyiségi jogok megsértése miatti szankcióként a sérelemdíj szolgál.

További nehézség, hogy nem csupán az egészségügyi ellátást igénybe vevő vagy abban részesülő személy személyiségi jogai sérülhetnek, hanem a hozzátartozóé is, mégpedig – közvetlenül és közvetve – azáltal, hogy hozzátartozóját elvesztette, vagy a beteg hozzátartozó miatt mindennapi élete elnehezült. Utóbbiak feltétele, hogy az élete a jogellenes magatartás folytán negatív irányba változzon. E „hátrány” bekövetkezhet úgy, hogy a teljes családban éléshez való jog, az egészséges személyiség-

² Selnicean László: Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 2132.

³ Európai Bizottság: *Az EU tevékenységi területei* (é. n.).

fejlődéshez való jog, szélsőséges esetben pedig – a betegség szintjét elérő pszichés károsodás fennállásakor – az egészséghez való jog csorbát szenved. A pszichés károk, a mindennapi élet elnehezülése, valamint a társadalmi élet beszűkülése olyan körülmények, amelyek csak hosszadalmas és terjedelmes bizonyítási eljárás útján tisztázhatók, és a rendelkezésre álló, valamint célravezető bizonyítási eljárás lefolytatása pedig elengedhetetlen a nem vagyoni sérelem mértékének meghatározásához.⁴

Általános kritika a peres eljárással szemben, hogy „hosszasan elhúzódó, lelkileg és anyagilag egyaránt megterhelő”, míg a peres eljárás igénybevétele nélküli vitarendezés „megnyugvást hoz”. E kritika az egészségügyi kártérítési perek esetén még inkább érvényesül, figyelemmel arra, hogy a peres eljárásban a jogszabályok alapos ismeretén és a Bírák Etikai Kódexében foglalt követelményeken felül egy olyan készség is kiemelt szerepet kap, amely sajátos élmények során keresztül fejleszthető: ez pedig az empátia.

Valódi megoldás lehet a felek problémájára a tanulmányban felvázolt Integrált Jogvédelmi Szolgálat tevékenysége, illetve a felek részvételével működő egészségügyi közvetítői eljárás.

A betegjogok

Amikor az egészségügyi szolgáltató a gyógyítás folyamatában hibát követ el, akkor tulajdonképpen az egészségügyi ellátást igénybe vevő személyek nevesített jogait, az úgynevezett betegjogokat sérti.

Az Európai Betegjogi Charta szerint a betegek tizennégy joga:

- A megelőzési vizsgálatokhoz való jog: minden személynek joga van a betegséget megelőző vizsgálatokhoz. Az egészségügyi szolgáltatók kimondott kötelezettsége a figyelemfelhívás, biztosítva az időszakos ingyenes ellátást a társadalom különböző veszélyeztetett csoportjai számára, mindemellett megteremtve a tudományos kutatások, illetve a technikai újítások hozzáféréseinek lehetőségét.
- A hozzáféréshez való jog: minden személynek joga van az őt megillető egészségügyi ellátáshoz való hozzáféréshez. A hozzáférés mindenki számára garantált, pénzügyi, illetve földrajzi helyzetre, továbbá a betegség típusára vagy a kezelés idejére való tekintet nélkül. Minden ellátásra szoruló személynek joga van az ingyenes ellátáshoz, amennyiben nem képes költségeinek rendezésére. Minden betegnek joga van a megfelelő ápolásban való részvételre, arra való tekintet nélkül, hogy nagyobb kórház vagy kisebb klinika vette fel

⁴ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 2:52. § (3) bekezdése előírja, hogy a sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire – különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására – tekintettel, egy összegben határozza meg.

- őt a betegek közé. Tartózkodási engedélytől függetlenül, minden személy jogosult sürgősségi járóbeteg- vagy kórházi ellátásra. Ritka betegségben szenvedő személyeknek ugyanolyan joguk van az őket megillető gyógyszeres és egyéb kezelésekhez, mint a gyakori betegségben szenvedőknek.
- Az információhoz való jog: minden személynek joga van az egészségügyi helyzetére vonatkozó információkhoz való hozzáféréshez, csakúgy, mint a betegellátás megismeréséhez, a technológiai, illetve tudományos újításokkal egyetemben. A betegellátásban dolgozóknak kötelességük a páciensek megfelelő módon való tájékoztatása, tekintetbe véve azok vallási és etnikai hovatartozását, továbbá nyelvi képességeit. Az egészségügyre nézve kötelezettségként jelenik meg a bürokratikus akadályoktól mentes szabad információ-hozzáférés biztosítása, a szakszemélyzet kiképzése és az információs anyagok létrehozása mellett. A betegnek joga van a róla vezetett orvosi dokumentáció megtekintéséhez és sokszorosításához, illetve annak tartalmára vonatkozó kérdések megfogalmazásához, továbbá az esetleges hibák helyesbítéséhez. A kórházi betegnek joga van az állandó és mélyreható információellátáshoz, amit adott esetben egy összekötő személy biztosít. Minden személynek joga van a tudományos kutatások, illetve a gyógyszerészeti és a technológiai fejlesztések ismeretéhez. Ezen információk származhatnak nyilvános és magánjellegű forrásból, feltéve, hogy azok hitelesek, megbízhatók és áttekinthetők.
 - A hozzájárulási jogosultság: minden személynek joga van azon rendelkezésre álló információkhoz való hozzáféréshez, amelyek hozzásegítik a vele kapcsolatos egészségügyi kérdésekben való aktív részvételhez, és ezen információk alapfeltételei mindenfajta kezelésnek, beleértve a tudományos kutatásban való részvételt is. A betegellátásban dolgozóknak kötelességük a páciens megfelelő tájékoztatása annak kezelésével vagy műtétjével kapcsolatban, ismertetve a rizikófaktorokat, a felmerülő kellemetlenségeket, a mellékhatásokat és az egyéb alternatívákat. Ezen információk biztosítása idejében kell hogy történjen (esetenként legalább 24 órával korábban), hogy a beteg ezek ismeretében aktívan részt tudjon venni a vele kapcsolatos gyógyászati kérdések eldöntésében. A betegellátóknak kötelességük a páciens felé irányuló világos nyelvhasználat, továbbá a laikusok számára is érthető kommunikáció. Minden olyan esetben, amely hivatalos közvetítő személy jelenlétét követeli meg a döntéshozatal folyamán, legyen szó fiatalkorúról vagy döntésképtelen felnőttéről, alapvető kötelezettség a páciens lehető legnagyobb fokú bevonása az őt érintő döntések meghozatalába. A tájékozott hozzájárulás csak ezen feltételek mellett valósítható meg. A betegnek joga van az egyes kezelések, illetve orvosi beavatkozások visszautasításához, továbbá a kezelés során a véleményének megváltoztatásához, felfüggesztve az ellátás folyamatát. A betegnek joga van lemondani a saját egészségügyi állapotára vonatkozó információkról.

- A szabad választás joga: minden személynek joga van a megfelelő információk alapján a kezelési módzatok és az ellátási lehetőségek között való választásra. A betegnek joga van megválasztani a diagnosztikai vizsgálatok, illetve az alkalmazott gyógykezelések sorát csakúgy, mint a háziorvos vagy a specialista személyét, továbbá a kezelés helyszínét. Az egészségügyi intézményeknek kötelességük e jog biztosítása, elegendő információval látva el a betegeket a megfelelő kezelés földrajzi és személyi elérhetőségéről és azok esztleges végkimeneteléről. Mindenfajta akadályt el kell hárítani e jog érvényesülésének útjából. A beteg, aki nem bízik orvosában, jogosult másik orvoshoz fordulni.
- A titoktartás és a bizalmas adatkezelés biztosításának joga: minden személynek joga van a személyes adatainak bizalmas kezeléséhez, beleértve az egészségi állapotára, illetve a szükséges ellátásokra vonatkozó információkat, továbbá mindenkit megillet a diszkréció a diagnosztikus vizsgálatok, a szakértői látogatások, illetve a gyógyszeres és műtéti kezelések során. A beteg egészségi állapotára és gyógykezelésére vonatkozó minden adat személyes adatnak minősül, így megfelelő módon védelmezendő. Minden esetben tiszteletben kell tartani a beteg magánéletét az ellátás során (diagnosztikai vizsgálatok, szakértői vizsgálatok, gyógyszerkezelések stb.), amelynek megfelelő környezetben, és csak a nélkülözhetetlen személyek jelenlétében kell történnie (amennyiben a beteg másképpen nem rendelkezik).
- A beteg rendelkezésére álló idő figyelembevételének kötelezettsége: minden személynek joga van az ellátáshoz rövid és belátható időn belül. Ez a kezelés minden egyes szakaszára igaz. Az egészségügyi szolgáltatókra nézve kötelező a várakozási idő limitálása oly módon, hogy az megfeleljen a különböző szabványoknak, figyelembe véve az ellátás sürgősségét. A szolgáltatók további kötelezettsége a személyek számára szabad hozzáférést biztosítani az ellátáshoz, garantálva az azonnali várólistára kerülést. Igény szerint minden személynek joga van betekinteni a várólistákba a személyes adatok védelmének keretei között. Amennyiben az ellátás a maximalizált várakozási időn túl sem kezdődik meg, a szolgáltatóknak a beteg hasonló színvonalú ellátásáról kell gondoskodniuk, továbbá a beteg ebből származó mindennemű kárát meg kell téríteniük belátható időn belül. Az orvosoknak megfelelő időt kell szánniuk minden egyes betegükre, beleértve az információszolgáltatás időtartamát is.
- A színvonalas szolgáltatás követelménye: minden személynek joga van a színvonalas ellátáshoz, figyelembe véve a minőségre vonatkozó előírásokat. A színvonalas szolgáltatás biztosításának alapfeltétele az egészségügyi intézmények és dolgozók nyújtotta megfelelő gyakorlati teljesítmény, kényelem és emberi bánásmód. Mindez magában foglalja a minőségre vonatkozó előírások betartását, amely előírások társadalmi konzultáció során jönnek létre, időről időre felülvizsgálatra, illetve véleményezésre kerülnek.

- A biztonság követelménye: minden személynek joga van az egészségügyi rendszer hibái, az orvosi mulasztások és hibák okozta bántalom elkerüléséhez, továbbá joga van a minőségi szolgáltatáshoz való hozzáféréshez. A jog biztosítása érdekében az egészségügyi intézményeknek folyamatos megfigyelés alatt kell tartaniuk a rizikófaktorokat, garantálva az orvosi eszközök karbantartását és azok használóinak hozzáférését. Minden egészségügyi szakembernek teljes felelősséget kell vállalnia az orvosi ellátás biztonságaért. Az orvosoknak a korábbi események ismerete és a folyamatos képzés alapján képeseknek kell lenniük a jövőbeni kockázatok csökkentésére. Az egészségügyi ellátást biztosító személyzet minden olyan tagja, amely hibáról számol be feletteseinek vagy kollégáinak, védelmet élvez az esetleges kedvezőtlen következményekkel szemben.
- Az innováció követelménye: a nemzetközi előírásoknak megfelelően, függetlenül a gazdasági és pénzügyi megfontolásoktól, minden személynek joga van hozzáférni a legfejlettebb módszerekhez, beleértve a különböző diagnosztikai vizsgálatokat. Az egészségügyi szolgáltatóknak kötelességük fenntartani és támogatni a különböző orvosi kutatásokat, különös figyelmet fordítva a ritka betegségekre. A kutatási eredményeket megfelelő módon nyilvánosságra kell hozni.
- A sürgősségi fájdalom és szenvedés elkerülésének joga: minden személynek joga van a fájdalom lehető legnagyobb mértékű elkerüléséhez a kezelésének minden egyes szakaszában. Az egészségügyi szolgáltatóknak mindent meg kell tenniük a fájdalom csökkentése érdekében, gondoskodva a fájdalomcsillapító megoldásokról és az azokhoz való egyszerű hozzáférésről.
- A személyre szabott kezelés joga: minden személynek joga van az igényeire szabott diagnosztikai és gyógyászati kezeléshez. Az egészségügyi szolgáltatóknak garantálniuk kell a rugalmas működést, amely a gazdasági megfontolások helyett a beteg igényeit helyezi a középpontba.
- A panasztételi jog: minden személynek jogában áll panasszal élni sérelmei esetén, illetve joga van a válaszhoz vagy bármilyen egyéb visszajelzéshez. Az egészségügyi szolgáltatóknak biztosítaniuk kell e jog működését (harmadik fél esetleges bevonásával) ellátva a pácienseket az őket megillető jogokról szóló információkkal, elősegítve a visszaélések felismerését és a panaszok megfogalmazását. A panaszokat a hatóságoknak írásban kell megválaszolni előre megállapított időn belül. A panaszok benyújtásának az előírásoknak megfelelően kell történnie, esetlegesen független intézmények vagy civil szervezetek segítségével úgy, hogy a betegek keresetindítási joga vagy megegyezéshez való joga ne sérüljön.
- Az eseti kompenzáció joga: minden személynek joga van rövid időn belül a kártérítéshez, amennyiben egészségügyi ellátása során bármilyen fizikai, morális vagy pszichológiai sérelem érte. Az egészségügyi szolgáltatóknak biztosítania kell a kompenzáció lehetőségét, függetlenül a sérelem súlyától

és mibenlététől (a sérelem fogalma kiterjed a hosszú várakozási időtől kezdve a valódi mulasztásokig), még akkor is, ha a kizárólagos felelősség nem megállapítható.

A felsorolt betegjogok szorosan kapcsolódnak egymáshoz. Az első helyet a megelőzési vizsgálatokhoz való jog foglalja el, figyelemmel arra, hogy a prevenciósfeladat keretében törekedni kell arra, hogy megakadályozzák a betegség kialakulását. Ebben fontos szerepet játszik a betegségek időben való felfedezése, az, hogy e vizsgálatokhoz mindenki időben hozzáférhessen. A megelőzés hosszú távon elősegíti a lakosság egészségügyi állapotának javulását.

A hozzáféréshez való jog, az információhoz való jog és a hozzájárulási jogosultság szorosan összefügg a tájékoztatáshoz való joggal, amely a szabad beleegyezés feltétele. A beteg kizárólag a megfelelő tájékoztatás ismeretében teheti meg beleegyező nyilatkozatát és vállalhatja az egyes kezelések esetleges kockázatát és következményeit.

Nemcsak az uniós jogalkotás a betegjogi szabályozás folyamatos formálója, hanem e jogok gyakorlati érvényesülésében szerepet kapnak az Európai Bíróság betegmobilitásával kapcsolatban született döntései és állásfoglalásai is.⁵

Az Európai Parlament és a Tanács 2011. március 9-én irányelvi szinten alkotta meg a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló szabályrendszerét [az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve (2011. március 9.) a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről].

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) a betegjogokat kevésbé részletesen, de hasonló tartalommal szabályozza, az alábbiak szerint: az egészségügyi ellátáshoz való jog (6–9/A. §), az emberi méltósághoz való jog (10. §), a kapcsolattartás joga (11. §), az intézmény elhagyásának joga (12. §), a tájékoztatáshoz való jog (13–14. §), az önrendelkezéshez való jog (15–19. §), az ellátás visszautasításának joga (20–23. §), az egészségügyi dokumentáció megismerésének joga (24. §), az orvosi titoktartáshoz való jog (25. §), az egészségügyi ellátással kapcsolatos panasz kivizsgálásának joga (29. §).

Az Integrált Jogvédelmi Szolgálat

Az Eütv.-ben felsorolt jogok sérelme esetén a beteg a peres eljárást elkerülve az Integrált Jogvédelmi Szolgálatához fordulhat. A Szolgálatot az Integrált Jogvédelmi Szolgálatról szóló 381/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet hozta működésbe 2017. január 1-jén.

⁵ Csabai Virgínia: Deklarált betegjogok. Az Uniós normarendszer. *Jogi Fórum*, 2013. augusztus 12.

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet értelmében a szolgálat az Emberi Erőforrások Minisztériuma önálló szervezeti egységeként működik a beteg-, ellátott-, gyermekjogokkal kapcsolatos állampolgári jogok integrált érvényesítésének érdekében.

A szolgálat az integrált jogvédelmi képviselettel kapcsolatos feladatkörében

- gondoskodik a betegek, ellátottak és gyermekek törvényben meghatározott jogainak érvényesüléséről, védelméről;
- ellátja a jogvédelmi képviselők (betegjogi, ellátottjogi, gyermekjogi) foglalkoztatásával összefüggő feladatokat, működteti a jogvédelmi képviselők hálózatát, irányítja, szervezi és ellenőrzi a jogvédelmi képviselők szakmai munkáját;
- az egészségügyi szolgáltatásokat, a személyes gondoskodást nyújtó szociális alapszolgáltatást, a gyermekjóléti alapellátást, a szakosított szociális ellátást biztosító intézményi elhelyezést, továbbá a gyermekvédelmi gondoskodást (a továbbiakban együtt: szolgáltatás) igénybe vevők, törvényes képviselőik, valamint a szolgáltatást nyújtók számára tájékoztatást ad a beteg-, az ellátott- és gyermekjogokkal összefüggő kérdésekben;
- közlést tesz a jogvédelmi képviselő elérhetőségét, fogadóórájának beosztását az érintett szolgáltatónál;
- képzési és továbbképzési feladatokat lát el a beteg-, ellátott-, gyermeki jogok érvényesülése, valamint a jogvédelmi képviselők munkájához kapcsolódóan, továbbá kidolgozza, és szükség szerint felülvizsgálja a jogvédelmi képviselői tanfolyam és a kötelező továbbképzés tananyagát és vizsgakövetelményeit;
- ellátja az integrált jogvédelemmel kapcsolatos módszertani feladatokat;
- eljárhat, ha tudomására jut olyan tény, körülmény, intézkedés vagy mulasztás, amely súlyos, és a beteg-, ellátott-, illetve gyermekjogokat érintő jelentős jogsérelmet okozhat. Az eljárás keretében a szolgálat tájékoztatást kérhet, javaslatot tehet intézkedés megtételére, az adott ügyvel kapcsolatos jogszabály tartalmára vonatkozóan, valamint az eljárásban részt vevő más szerv részére ajánlást fogalmazhat meg.

A szolgálat a határon átnyúló egészségügyi ellátás nemzeti kapcsolattartó pontja is, amely elsősorban a betegek és az egészségügyi szakemberek számára nyújt tájékoztatást a határon átnyúló ellátások igénybevételével kapcsolatos jogokról, a panasztételi és jogorvoslati eljárásokról és a szolgáltatások elérhetőségéről.⁶

⁶ Integrált Jogvédelmi Szolgálat: *Az IJSZ-ről* (é. n.).

A betegjogi képviselő

A betegjogi képviselő védi a betegek jogait, valamint segíti őket azok megismerésében és érvényesítésében. A képviselő személyével szembeni kritériumokat az Eütv. 30. § (1a) bekezdése tartalmazza. A betegjogi képviselői hálózatot az Integrált Jogvédelmi Szolgálat működteti. A betegjogi képviselő tevékenységét az Eütv. és az Integrált Jogvédelmi Szolgálatról szóló 381/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet együttes értelmezésével ismerhetjük meg. E körben a betegjogi képviselő

- segíti a beteget jogai megismerésében, az egészségügyi dokumentációhoz való hozzáfutásban, annak megértésében, az azzal kapcsolatos megjegyzések, kérdések feltételében;
- segít a betegnek panasa megfogalmazásában, kezdeményezheti annak kivizsgálását, amely megkeresésre az egészségügyi szolgáltató, illetve a fenntartó köteles a lehető legrövidebb időn belül, de legfeljebb harminc munkanapon – egyes esetekben hatvan napon belül – írásban válaszolni;
- a beteg írásbeli meghatalmazása alapján a beteg gyógykezelésével összefüggő ügyekben panaszt tehet az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnál, és az eljárás során képviseli a beteget;
- kapcsolatot tart a működési területén az egészségügyi szolgáltatást nyújtókkal és fenntartókkal, a térségi egészségügyi szervezeti pontokkal, az Országos Tisztifőorvosi Hivatallal, a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szervével és egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervével, a területi igazságügyi szakértői kamarákkal;
- jogosult az egészségügyi szolgáltató területére belépni, iratokba betekinteni, az egészségügyi dolgozókhoz kérdést intézni;
- rendszeresen tájékoztatja az egészségügyi dolgozókat a betegjogokra vonatkozó szabályokról, azok változásáról; különös figyelmet fordít a kiszolgáltatott helyzetben lévők betegjogi védelmére;
- a felek közötti vita békés megoldására, egyezsége törekszik, amelyet mediációval segít elő.⁷

Az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelőssége

2014. március 15-én új polgári anyagi jogi kódex lépett hatályba, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, amely – reagálva a társadalmi változásokra és a jogfejlődésre – új fogalmakat is bevezetett. A korábbi szabályozáshoz képest alapvető változást jelentett a párhuzamos kártérítési igényeket kizáró *non-cumul*

⁷ Integrált Jogvédelmi Szolgálat: *Betegjog* (é. n.).

elv megjelenítése.⁸ A felmerülő problémákat a jogalkalmazók a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (1959-es Ptk.) szabályai alapján is igyekeztek megnyugtatóan rendezni, azonban az új kódex a kártérítési jogvitákat a kontraktuális és a deliktuális felelősség megkülönböztetésével új alapra helyezték. Ennek eredményeként elhatárolási nehézségek jelentkeztek, főként a szerződés teljesítése során okozott károk esetében. Dilemmát okoz, ha veszélyes üzem és szerződéses jogviszony áll fenn, figyelemmel arra, hogy ezekben az esetekben – a korábbi gyakorlattal ellentétben – a szerződéses viszony miatt csak kontraktuális alapon lehet igényt érvényesíteni.

Az Eütv. 244. § (2) bekezdése⁹ kiveszi a megbízási jellegű, szerződéses természetű egészségügyi szolgáltatások által okozott károkért való felelősséget a kontraktuális felelősség szabályai alól, arra a deliktuális felelősség szabályainak alkalmazását rendeli. Az egészségügyi szolgáltatók szolgáltatásaival összefüggésben okozott kár esetében a felelősségre a szerződéses kapcsolat ellenére is a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre vonatkozó szabályait kell alkalmazni. Ennek okán az egészségügyi szolgáltatási jogviszonyban a szerződésszegési kártérítési szabályok és a párhuzamos kártérítési igények kizárását célzó *non-cumul* szabály sem alkalmazható.¹⁰

Az Eütv. 244. §-ának korábbi szövege szerint az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigényekre a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség polgári jogi szabályait kellett megfelelően alkalmazni. Ezzel összhangban az egészségügyi szolgáltató és a beteg jogviszonyát a bírói gyakorlat is szerződéses viszonyként tekintette. A Ptk. Kodifikációs Főbizottság az orvosi megbízásoknál a szerződésszegési kártérítési jog objektív alapra helyezendő általános szabálya alóli kivételként fenn kívánta tartani a felróhatósághoz kötött felelősséget, azonban végül ilyen kivétel nem került bele a Ptk.-ba.¹¹

A jogalkotó – tartva attól, hogy az új, felróhatóságtól független kontraktuális felelősségi rezsim túlzottan szigorítaná az egészségügyi szolgáltatók felelősségét¹² – az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 8. § (20) bekezdésével

⁸ A kártérítési jog felmerülő problémáira keres választ a Pázmány Jogi Kar új képzése. *Arsboni*, 2019. július 1.

⁹ Eütv. 244. § (2) Az egészségügyi szolgáltatásokkal összefüggésben keletkezett kárigényekre, illetve a személyiségi jogsértések esetén követelhető igényekre a Ptk.-nak a szerződésen kívül okozott kárért való felelősségre, valamint a személyiségi jogok megsértésének szankcióira vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.

¹⁰ Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Jogtár, online kiadás.

¹¹ Vékás Lajos: Sérelemdíj – fájdalomdíj. Gondolatok az új Ptk. reformjavaslatáról a német jog újabb fejleményei tükrében. *Magyar Jog*, 52. (2005), 4. 195.

¹² Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári jog I–IV. Új Ptk. Kommentár a gyakorlat számára*. Elektronikus kiadvány. Budapest, HVG-ORAC, 2020. május 31.

módosította az ágazati jogszabály hivatkozott rendelkezését. Ennek értelmében a károkra a továbbiakban nem a kontraktuális, hanem a deliktuális felelősség szabályai az irányadók.¹³ Ez azonban csupán egy utaló szabály, az egészségügyi szolgáltató és a beteg viszonyát továbbra is szerződéses jogviszonynak kell tekinteni.

Vékás Lajos az Eütv. módosítását feleslegesnek tartotta,¹⁴ figyelemmel arra, hogy az egészségügyi szolgáltató és a beteg közötti kapcsolat gondossági kötelem, nem eredménykötelem. Az egészségügyi szolgáltató akkor követ el szerződésszegést, ha nem az elvárható gondossággal jár el, és ezzel okozati összefüggésben kár következik be. A Ptk. 6:142. §-a értelmében a kontraktuális felelősség tényállási eleme a szerződésszegés, szerződésszegés hiányában kártérítés nem követelhető.

A kifejtettekre tekintettel olyan esetben, amelyben az egészségügyi szolgáltatás fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül, az így okozott károkért való felelősségre – az 1959-es Ptk.-hoz hasonlóan a Ptk. alkalmazása esetén is – a veszélyes üzemi felelősség szabályait kell alkalmazni.¹⁵ A fokozott veszéllyel járó tevékenység fogalmához tartozó kör a technika fejlődésével folyamatosan bővül, ezért a bíróságnak minden esetben egyedileg kell eldöntenie, hogy az adott ügyben vizsgált tevékenység fokozott veszéllyel jár-e.¹⁶ A bírói gyakorlat szerint veszélyes üzem a kontrasztanyagos röntgenvizsgálat,¹⁷ az inkubátor,¹⁸ valamint az elektromos kés és az alkohol találkozása.¹⁹

Fontos kiemelni azonban, hogy az orvosi eszközök és műszerek általában nem minősülnek veszélyes üzemnek.²⁰ A műtétnél használt elektromos eszköz által okozott sérülés a műtét során előforduló kockázat is lehet, amely alapján nem érvényesíthető kárigény a kórházzal szemben.²¹

Az orvosi műhibaperekben a bizonyítási eljárás a tárgyaláson rendszerint aszerint folyik, hogy a bíróság először – a szükségeshez képest – személyes meghallgatás keretében meghallgatja a feleket, majd a jogalap körében indítványozott tanúkat, ezt követően, amennyiben indokolt, szakértőt rendel ki a perben felmerült szakkérdések megválaszolására.²²

¹³ Kemenes István: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 1608.

¹⁴ Vékás Lajos: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 1653.

¹⁵ BH2005. 251.

¹⁶ BH2002. 306.

¹⁷ A Kúria Pfv.III.20.037/1997. számú ügye.

¹⁸ A Kúria Pf.III.20.008/1991. számú ügye.

¹⁹ BH2005. 251. Az elektromos sebészkeszből kipattanó szikra lángra lobbantotta az alkoholos fertőtlenítő oldatot a beteg testén, amelynek következtében a beteg súlyos égési sérüléseket szenvedett. A bíróságok az elektromos sebészkes és az alkoholos folyadék együttes alkalmazását fokozott veszéllyel járó tevékenységnek tekintették.

²⁰ Salamonné Piltz Judit: *Az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelőssége*. Előadásvázlat. Budapest, PPKE JÁK, 2021.

²¹ EBH2006. 1506.

²² Salamonné Piltz Judit: A betegjogok és a bizonyítás. *Magyar Jog*, 60. (2013), 4. 230–244.

E perekben kulcsfontosságúak lehetnek a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) új jogintézményei, úgymint az állítási szükséghelyzet (Pp. 184. §) és a bizonyítási szükséghelyzet [Pp. 265. § (2) és (3) bekezdés]. E perekben a felek között információs aszimmetria áll fenn, a beteg nem mindig tud eleget tenni a vonatkozó kötelezettségeinek, erre figyelemmel a peres felek között indokolt megfordítani a kötelezettséget.²³

Érdekes megítélés alá esik a páciens gyógyulási esélyének romlása. Hosszú fejlődési folyamat eredményeként a joggyakorlat eljutott odáig, hogy abban az esetben, ha a hiba objektíve alkalmas a romlás előidézésére, akkor vélelmezik, hogy az okozta. Természetesen ellenbizonyításnak helye van ilyen esetekben is, azonban fennáll egy probléma. A bizonyítási szükséghelyzet Pp. 265. § (2) bekezdés *a)* pontja szerinti esetének szükséges eleme, hogy az ellenérdekű fél rendelkezzen a bizonyítási indítványához nélkülözhetetlen adatokkal. A legtöbb esetben azonban nincs semmilyen adat az esélyromlásra nézve, és többnyire tudományos módszer sincs arra, hogy az esélyromlás körülményeit, okait tisztázzák. Következésképpen a szükséghelyzet szabálya sem alkalmazható.²⁴

Nem minden szabálytalanság jár kártérítési felelősséggel: eredménytelen terhességmegszakítás ellenére alaptalan az anya kártérítés iránti keresete, ha az azon alapul, hogy akarata ellenére fennmaradt a terhessége, és gyermeke megszületett, tekintettel arra, hogy nincs olyan, a jog által elismert személyiségi joga, amely azáltal sérült volna, hogy az általa kívánt terhességmegszakítás ellenére gyermeke született.²⁵

Az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelősségét korlátozza az 1/2008. Polgári jogegységi határozat is, amely szerint a genetikai, teratológiai ártalom következtében fogyatékossgal született gyermek a saját jogán nem igényelhet kártérítést a polgári jog szabályai szerint az egészségügyi szolgáltatótól amiatt, hogy a terhesgondozás során elmaradt vagy hibás orvosi tájékoztatás következtében anyja nem élhetett a terhességmegszakítás jogszabály által biztosított jogával.

Kártalanítás az egészségügyben

A kártalanítás és a kártérítés közötti fő különbség, hogy előbbi nem felelősségi forma, hanem a jóvátétel speciális eszköze, jogszabályban megengedett magatartások következménye, ekképpen a jog által megengedett károkozás reparálására szolgál, és kizárólag jogszabály kifejezett rendelkezése alapján jár. Ezzel szemben a kártérítés jogellenes és felróható magatartással okozott hátrány kompenzálására

²³ Manninger Boldizsár: Kártérítési felelősség az új Ptk. és az új Pp. tükrében. *Jogászvilág*, 2018. május 7.

²⁴ Manninger (2018): i. m.

²⁵ EBH2003. 941.

szolgál, a károkozás általános tilalma folytán minden esetben követelhető, és érvényesül a teljes kártérítés elve. Ha jogszabály a jogszerűen okozott kárért kártalanítási kötelezettséget ír elő, a kártalanítás módjára és mértékére a kártérítésre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.²⁶

Az egészségügyben a kártalanítás fogalma a védőoltás, a kutatás, a szervátültetés, a véradás és a vérkészítménnyel való fertőződés körében kap szerepet. A kártalanítás kötelezettsége mindegyik esetben az államot terheli.

Az Eütv. 58. § (10) bekezdése értelmében, ha a védőoltásra kötelezett személy a védőoltás adásával összefüggésben súlyos egészségkárosodást szenved, megrokkann vagy meghal, őt, illetve az általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja.

A törvény 164. § (1) bekezdése ugyancsak állami kártalanítást ír elő akkor, ha a szakmai szabályoknak, valamint a kutatási tervnek megfelelően végzett kutatás során a kutatás alanya kárt szenved vagy meghal.

A 210. § szerint, amennyiben a szerv, illetve szövet eltávolítása következtében a donor egészségében vagy testi épségében károsodott – ide nem értve az eltávolított szerv, szövet hiányából eredő károsodást –, megrokkant vagy meghalt, és ez a beavatkozást végző egészségügyi dolgozónak fel nem róható, őt, illetve eltartott hozzátartozóit az állam kártalanítja mindazért a kárért, amely a társadalombiztosítás jogviszonya alapján nem térül meg.

A 226. § (4) bekezdése meghatározza, hogy amennyiben a szakmai szabályoknak megfelelően végzett véradás következtében a véradó kárt szenved vagy meghal, őt, illetve az általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja.

A 227. § (4) bekezdése alapján, amennyiben a vérkészítmény szakmai szabályok szerinti felhasználásával összefüggésben a beteg kárt szenved vagy meghal, őt, illetve az általa eltartott hozzátartozóját az állam kártalanítja. A véradók kivizsgálása, a vérkészítmények vizsgálata, ellenőrzése az Országos Vérellátó Szolgálat feladata. A levett véregységeket vérbaj, HIV, Hepatitis B és C szempontjából minden esetben szűrik, ennek ellenére a beadott vérkészítmény az ablakperiódus²⁷ okán mégis fertőzött lehet. Fontos azonban, hogy kizárólag a szakmai szabályok betartásával a szervezetbe juttatott vérkészítmény által okozott károsodás esetén áll fenn az állam kártalanítási kötelezettsége, szakmai szabályszegés esetén az egészségügyi szolgáltató a kártérítés szabályai szerint felel.

Speciális helyzetet eredményez a stabil vérkészítménytől HCV vírussal megfertőződött veleszületett vérzékenységben szenvedő állampolgárok egységes állami kártalanításáról szóló 1093/2000. (XI. 24.) Korm. határozat. Az állam méltányosságból nem vitatja a vérzékenység kezelésére szolgáló vérkészítmény beadása és a fertőzés közötti okozati összefüggést, és egyezség keretében egy összegben, illetve az infláció mértékével automatikusan emelkedő járadék formájában kártalanít. Az okozati

²⁶ Ptk. 6:564. §.

²⁷ Az az időszak, amikor a vírus már a szervezetben van, de laboratóriumi vizsgálattal még nem mutatható ki az ellenanyag.

összefüggés bizonyításánál nehézség, hogy teljes bizonyossággal nem igazolható a fertőzés oka, az egyéb, fertőződésre okot adó körülmények bíróság általi feltárása után természettudományos bizonyosság hiányában az orvos szakértő a fertőződés legvalószínűbb okára tud nyilatkozni. A kormányhatározat alapján a kártalanítás a fertőzöttség tényére tekintettel automatikus.²⁸

Az egészségügyi közvetítői eljárás

Az Eütv. 34. § (1) bekezdése alapján a beteg és az egészségügyi szolgáltató között felmerülő jogviták peren kívüli megoldására a felek együttesen – és önkéntesen – kezdeményezhetik a jogvita közvetítői eljárás keretében történő rendezését. E § (2) bekezdése a közvetítői tanács összetételének, a közvetítői eljárás rendjének szabályozását külön törvényre bízta.

A jogalkotó az egészségügyi közvetítői eljárásról szóló 2000. évi CXVI. törvény (Eü. kvtv.) megalkotásával tette lehetővé az egészségügyi szolgáltató és a beteg között felmerült jogvita bíróságon kívüli rendezését. Az eljárás egyes részletszabályait, a közvetítői képzés feltételeit és a költségek összegét az egészségügyi közvetítői eljárással kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 4/2001. (II. 20.) EüM-IM együttes rendelet tartalmazza.

A közvetítő vagy közvetítői tanács a vitában nem dönt, nem nyilvánít véleményt, nem ad jogi tanácsot, és a bírósággal ellentétben a felróhatóságot sem vizsgálja. Feladata, hogy közelítse az álláspontokat, elérje, hogy a felek egyezségeet kössenek.

A törvény szerint a közvetítői eljárás célja az egészségügyi szolgáltató és a beteg között a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben keletkezett jogvita peren kívüli egyezséggel történő rendezésének elősegítése, a felek jogainak gyors és hatékony érvényesítése. Ennek köszönhetően a beteg aránylag rövid időn belül jut hozzá a kártérítés összegéhez.²⁹ Lehet, hogy ez az összeg alacsonyabb, mint amennyit a bíróság megítélt volna, de a betegnek nem kell éveket várnia a végrehajtható határozat meghozatalára, az összeget akkor tudja felhasználni, amikor szüksége van rá, és nem később, amikor rossz esetben már nem is tudja.³⁰

A közvetítői eljárást a beteg, halála esetén annak közeli hozzátartozója, örököse, vagy az egészségügyi szolgáltató kezdeményezheti. A kérelmet a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamaránál (a továbbiakban: kamara) kell előterjeszteni. Ha a felek az eljárást nem közösen kezdeményezik, akkor a kamara a közvetítői eljárás lefolytatása iránti kérelem kézhezvételét követő tizenöt napon belül megküldi a kérelmet

²⁸ Salamonné (2021): i. m.

²⁹ Eü. kvtv. 11. § (4) Ha az első üléstől számított négy hónapon belül nem sikerül egyezséget létrehozni, a tanács az eljárást megszünteti.

³⁰ Decastello Alice: *A közvetítői eljárás az egészségügyben*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2008. 118.

a másik félnek. A másik fél a kérelem kézhezvételét követő tizenöt napon belül nyilatkozik arról, hogy hozzájárul-e a közvetítői eljárás lefolytatásához. Amennyiben mindkét fél az eljárás lefolytatása mellett dönt, a kamara felhívja a feleket az általános eljárási költség fele-fele arányban történő megfizetésére. Az általános eljárási költség megfizetését követően a kamara a feleket meghívja abból a célból, hogy a közvetítői eljárást lefolytató egészségügyi közvetítői tanács (a továbbiakban: tanács) összetételében megállapodjanak. A felek a tanács tagjait a kamara által vezetett közvetítői névjegyzékből jelölik ki.

A tanács egyik tagjának jogásznak, a másik tagjának más felsőfokú végzettséggel rendelkező közvetítőnek kell lennie. Ha a felek a közvetítő személyében nem tudnak megállapodni, mindkét fél jelöltje tagja lesz a tanácsnak. A felek megállapodhatnak abban is, hogy a tanács eljárását egyetlen közvetítő folytassa le.

Az Eütv. 108. § (2) bekezdése alapján a működési engedély kiadásának feltétele az egészségügyi szolgáltatás során okozott kár megtérítésére kötött felelősségbiztosítás. A közvetítői eljárás megindulása esetén az egészségügyi szolgáltató értesíti az eljárásról a felelősségbiztosítót is, valamint a biztosító nevéről és székhelyéről tájékoztatja a kamarát. A tanács üléseire – észrevételezési jog biztosítása mellett – a biztosítót is meg kell hívni. Az egészségügyi szolgáltató úgy is nyilatkozhat, hogy a közvetítői eljárásban a biztosítója részvételének mellőzését kéri.

A tanács a felek egyetértése esetén szakértőt vehet igénybe. A szakértőt a felek bízzák meg, ők is fizetik, bár az összeg viselésének arányairól megállapodhatnak. A megbízásban meg kell jelölni a megválaszolandó szakkérdéseket. Szakértőként bárki eljárhat, aki a kérdés elbírálása szempontjából szakértelemmel rendelkezik, és akinek a személyében a felek meg tudnak egyezni. A felek az igazságügyi szakértők jegyzékéből is választhatnak szakértőt. A szakértő a meglévő egészségügyi dokumentáció alapján vagy a beteg hozzájárulása mellett személyes betegvizsgálat alapján készíti el szakvéleményét.³¹ A szakértő ténykérdések megállapítására is felkérhető.³²

A tanács az ülést a kamara helyiségében tartja, de a felek az ügy körülményeire tekintettel megállapodhatnak kihelyezett ülés tartásában is. Az ülés három módon fejeződhet be. Ideális esetben a felek megállapodnak, az egyezséget a tanács írásba foglalja, és azt a tanács tagjai, valamint a felek aláírják. Az egyezség a biztosítóval szemben csak akkor hatályos, ha azt a biztosító tudomásul vette, vagy részben tudomásul vette. Utóbbi esetben meg kell jelölni, hogy a biztosító milyen összegben veszi tudomásul az egyezségben foglaltakat.³³ A megállapodás nem egy szerződés, sokkal inkább a kötelezettségek összegzése: egyértelműsíti, hogy a felek miben egyeztek meg, és ez szolgál az elvégzendő feladatok és a betartandó határidők

³¹ Eü. kvtv. 9. §.

³² Decastello (2008): i. m. 130.

³³ Eü. kvtv. 11. §.

alapjául. A megoldás „REMEK”, azaz részletes, elvégezhető, mérhető, elfogadott határidős és konkrét.³⁴ A felek dönthetnek további ülés szükségessége mellett is.

Amennyiben a felek nem látnak lehetőséget az egyezség megkötésére, nem születik megállapodás közöttük. A záró megállapításnak tartalmaznia kell, hogy a felek felelősséget éreztek a konfliktusban játszott szerepükért, és keményen dolgoztak a kölcsönösen elfogadható megoldás kialakításáért.³⁵

Zárogondolatok

A társadalmi együttélés és az emberi kapcsolatok természetes velejárói a konfliktusok. E konfliktusok azonban sokkal mélyebbek, ha emberi élet forog kockán. Tanulmányomban az állami igazságszolgáltatáson keresztül érvényesülő peres eljáráson kívül a humánusabb vitarendezési mechanizmusok előnyeit szerettem volna felvillantani, úgymint az Integrált Jogvédelmi Szolgálat keretein belül működő betegjogi képviselő eljárását, valamint az egészségügyi közvetítői eljárást. Nem minden megbetegedés alapul jogellenes magatartáson, éppen ezért fontosnak tartottam a vizsgálódásomat az állami kártalanítás eseteire is kiterjeszteni.

Megítélésem szerint, mielőtt a beteg polgári peres eljárásban érvényesíti igényét az egészségügyi szolgáltatóval szemben, mindenképpen érdemes a „békésebb” megoldások valamelyikét igénybe venni, figyelemmel arra, hogy a végrehajtható határozat meghozataláig – a hosszú és alapos bizonyítási eljárás okán – a perkonzentráció elveinek megfelelően eljárva is évek telhetnek el, és az egészségkárosodással vagy súlyosabb esetekben a halál bekövetkezésének reális lehetőségével járó élethelyzetekben minden perc számít, a sérelemdíj a kompenzációs funkcióját pedig csak a beteg életében tudja ellátni.

Health Disputes

Abstract

The European Union has taken several steps in the recent years in the field of judicial cooperation in civil matters in order to further complete the area of freedom, security and justice. Some policy areas are regulated jointly by the Union and the Member States, and the Member States may only legislate if the Union has not regulated that area or has decided not to regulate it. Health also belongs to this shared competence.

³⁴ Decastello (2008): i. m. 126.

³⁵ Lovas Zsuzsa – Herczog Mária: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*. Budapest, Múzsák, 1999. 65–83.

Conflicts are the natural part of social coexistence and human relationships. However, these conflicts are much deeper if human life is at stake. The activities of the Integrated Law Enforcement Service and the health mediation procedure with the participation of the parties can be a real solution to the problem of the parties.

When a health care provider makes a mistake in the process of healing, it is actually violating the named rights of patients receiving health care, the patient rights. In the event of the violation of the rights specified in the Law CLIV of 1997 on Health, the patient may turn to the Integrated Law Enforcement Service by avoiding litigation.

In order to settle the disputes between the patient and the health service provider out of court, the parties may jointly – and voluntarily – initiate to settle the dispute through mediation as well.

In the case of damage caused in connection with the services of health care providers during the choice of civil litigation, the rules of liability for non-contractual damage of Act V of 2013 on the Civil Code shall apply to liability, regardless of the contractual relationship. For this reason, the rules on compensation for breach of contract and the non-cumul rule for the exclusion of parallel claims for damages do not apply in the healthcare relationship either.

In addition to litigation through the state judiciary, the study also highlights the benefits of more humane dispute resolution mechanisms. Not all illnesses are based on illegal behaviour, and in this regard, cases of state compensation are also the subject of investigation.

Keywords: patient rights, patient rights representative, health, health care provider, Integrated Law Enforcement Service, cases of state compensation, damages, mediation, non-cumul, grievance award

Irodalomjegyzék

- A kártérítési jog felmerülő problémáira keres választ a Pázmány Jogi Kar új képzése. *Arsboni*, 2019. július 1. Online: <https://arsboni.hu/a-karteritesi-jog-felmerulo-problemaira-keres-valaszt-a-pazmany-jogi-kar-uj-kepze/>
- Csabai Virgínia: Deklarált betegjogok. Az Unió normarendszer. *Jogi Fórum*, 2013. augusztus 12. Online: www.jogiforum.hu/cikk/2013/08/12/deklaralt-betegjogok%e2%80%ad-az-unios-normarendszer/
- Decastello Alice: *A közvetítői eljárás az egészségügyben*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2008. Online: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/decastello-alice/decastello-alice-vedes-ertekezes.pdf>
- Európai Bizottság: *Az EU tevékenységi területei* (é. n.). Online: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_hu
- Integrált Jogvédelmi Szolgálat: *Az IJSZ-ről* (é. n.). Online: www.ijsz.hu/rolunk.html
- Integrált Jogvédelmi Szolgálat: *Betegjog* (é. n.). Online: www.ijsz.hu/betegjog.html
- Kemenes István: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.
- Lovas Szuzsa – Herczog Mária: *Mediáció, avagy a fájdalommentes konfliktuskezelés*. Budapest, Múzsák, 1999.
- Manninger Boldizsár: Kártérítési felelősség az új Ptk. és az új Pp. tükrében. *Jogászvilág*, 2018. május 7. Online: <https://jogaszvilag.hu/szakma/karteritesi-felelosseg-az-uj-ptk-es-az-uj-pp-tukreben/>
- Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári jog I–IV. Új Ptk. Kommentár a gyakorlat számára*. Elektronikus kiadvány. Budapest, HVG-ORAC, 2020. május 31.
- Salamonné Piltz Judit: A betegjogok és a bizonyítás. *Magyar Jog*, 60. (2013), 4. 230–244.
- Salamonné Piltz Judit: *Az egészségügyi szolgáltató kártérítési felelőssége*. Előadásvázlat. Budapest, PPKE JÁK, 2021.
- Selnicean László: Alternatív vitarendezési eljárások a társadalmi fenntarthatóság szolgálatában. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 2125–2144. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/123456789/16198/3/TKP_Tarsadalmi_fenntarthatosag.pdf
- Vékás Lajos: Sérelemdíj – fájdalomdíj. Gondolatok az új Ptk. reformjavaslatáról a német jog újabb fejleményei tükrében. *Magyar Jog*, 52. (2005), 4. 193–207.
- Vékás Lajos: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez*. Jogtár, online kiadás.

Bírósági esetjog

- BH2002. 306.
BH2005. 251.
EBH2003. 941.
EBH2006. 1506.
Kúria Pf.III.20.008/1991.
Kúria Pfv.III.20.037/1997.

Simon Károly László¹

Az uniós beruházási politika fejlődése és jövőbeli kihívásai



Absztrakt

Az uniós beruházási politika és a beruházásvédelem a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta a közös kereskedelempolitika markáns része. A lisszaboni szerződés – hasonlóan a közös kereskedelempolitika más területeihez – kizárólagos hatáskört ad az Európai Uniónak a közvetlen tőkebefektetések szabályozásához. Ez a tanulmány az uniós beruházási politika lisszaboni szerződés elfogadása utáni fejlődését és főbb eseményeit, továbbá a lehetséges jövőbeli kihívásait vizsgálja.

Kulcsszavak: uniós beruházási politika, közvetlen tőkebefektetések (FDI), uniós beruházásvédelem, kétoldalú beruházási szerződések, beruházások ellenőrzése

A beruházási politika fejlődése

A beruházási politika és a beruházásvédelem nem önálló uniós szakpolitika, hanem egyrészt a maastrichti szerződés hatálybalépése óta a tőkemozgás alapszabadságához kapcsolódó terület, másrészt a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta a közös kereskedelempolitika markáns része.

A tőkemozgás szabadsága és a külföldi közvetlen befektetések

Az EUMSZ harmadik része IV. címének 4. fejezete közös szabályokat állapít meg a tagállamok egymás közötti, valamint a harmadik országokból a tagállamokba irányuló tőkemozgásokra, tehát az EUMSZ a négy alapszabadság közül egyedül a tőkemozgás szabadsága tekintetében nemcsak a tagállamok közötti (intra-EU beruházások), hanem a harmadik országokból a tagállamokba irányuló tőkemozgás (extra-EU beruházások) viszonylatában is liberalizálási kötelezettséget ír elő.²

¹ Egyetemi adjunktus, NKE ÁNTK Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: simon.karoly.laszlo@uni-nke.hu).

² Az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy e fejezet rendelkezéseinek keretei között tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőkemozgásra vonatkozó minden

Az Európai Bíróság következetes ítélkezési gyakorlata értelmében az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésében tiltott, tőke mozgást korlátozó intézkedésnek minősül minden olyan tagállami intézkedés, amely alkalmas arra, hogy eltántorítsák a külföldi befektetőket attól, hogy valamely tagállamban beruházásokat (tőkeimport) hajtsanak végre.³ A tőke mozgás fogalmát az EUMSZ nem határozza meg, azonban az Európai Bíróság a kifejezést a 88/361/EGK irányelv⁴ I. számú mellékletében szereplő nomenklatúra figyelembevételével tágan értelmezi.⁵ A nomenklatúra 13 csoportba és további alcsoportokba sorolja a tőke mozgások fajtáit. A nomenklatúra I. pontja szerint a tőke mozgások közé tartoznak többek között a külföldi befektetések, így:

„1. fióktelepek alapítása vagy kiterjesztése vagy új vállalkozások létrehozása, amelyek kizárólag a tőkét biztosító személy tulajdonában vannak, valamint a meglévő vállalkozások teljes mértékben történő megszerzése; 2. részesedés új vagy meglévő vállalkozásban tartós gazdasági kapcsolatok létrehozása vagy fenntartása céljából; 3. hosszú távú kölcsönök tartós gazdasági kapcsolatok létrehozása vagy fenntartása céljából; 4. jövedelmek újrabefektetése tartós gazdasági kapcsolatok fenntartása céljából.”

A melléklet ezen részében szerepelnek azok a magyarázó megjegyzések is, amelyek kizárólag a nomenklatúra és a 88/361/EGK irányelv alkalmazására meghatároznak

korlátozás. Az EUMSZ 64. cikk (1) és (2) bekezdése kifejezetten említi a „közvetlen befektetéseket”, beleértve az ingatlanbefektetéseket is.

³ C-101/05. sz. A-ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet 40. pontja, a C-436/08. és C-437/08. sz., Haribo Lakritzen Hans Riegel és Österreichische Salinen egyesített ügyekben 2011. február 10-én hozott ítélet 50. pontja; C-338/11–C-347/11. sz., Santander Asset Management SGIIC és társai egyesített ügyekben 2012. május 10-én hozott ítélet 15. pont; 2014. április 10-i Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company ítélet, C-190/12., EU:C:2014:249, 39. pont; 2018. november 22-i Sofina és társai ítélet, C-575/17., EU:C:2018:943, 23. pont; 2020. január 30-i Köln-Aktienfonds Deka ítélet, C-156/17., EU:C:2020:51, 50. pont.

⁴ A Tanács irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról, HL L 178., 1988.7.8., 5.

⁵ Egyéb, másodlagos jogban szereplő fogalommeghatározás érdekében lásd például: az európai unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2013. május 21-i 549/2013/EU európai parlament és tanácsi rendelet (HL L 174., 1.), A. melléklet 4.65. tétele és 7.1. melléklet – Az egyes eszközcsoportok összefoglalása; valamint a 184/2005 rendelet II. melléklete. Lásd például még: az Európai Központi Bank külső statisztikák területén érvényesülő statisztikai adatszolgáltatási követelményeiről szóló, 2011. december 9-i EKB/2011/23 iránymutatása (HL 2012. L 65., 1.), III. melléklet, 6.1. tétel. Az Európai Bíróság gyakorlatából lásd például a következő ítéleteket: C-446/04. sz. Test Claimants in the FII Group Litigation kontra Commissioners of Inland Revenue ügyben 2006. december 12-én hozott ítéletet 181. pont; C-157/05. sz. Holböck kontra Finanzamt Salzburg-Land ügyben 2007. május 24-én hozott ítélet 34. pont; C-112/05. sz. Bizottság kontra Németország ügyben 2007. október 23-án hozott ítélet 18. pont; C-101/05. sz. Skatteverket kontra A. ügyben 2007. december 18-án hozott ítélet 46. pont; a C-194/06. sz. Staatssecretaris van Financiën kontra Orange European Smallcap Fund NV. ügyben hozott ítélet 100. pont; C-274/06. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2008. február 14-én hozott ítélet 18. pont; C-326/07. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. március 26-án hozott ítélet 35. pont.

bizonyos kifejezéseket. E megjegyzések úgy határozzák meg a „közvetlen befektetés” fogalmát, mint „természetes személyek vagy kereskedelmi, ipari, illetve pénzügyi vállalkozások által végrehajtott bármely befektetés, amelynek célja, hogy a tőkét nyújtó személy és a vállalkozó vagy vállalkozás – amely számára a tőkét gazdasági tevékenység folytatása céljából rendelkezésre bocsátották – között tartós és közvetlen kapcsolatot hozzon létre, illetve tartson fenn”. A megjegyzések hozzátesszik, hogy ezt a meghatározást ezért „a legtagabban kell értelmezni”.⁶

A külföldi közvetlen tőkebefektetések (*foreign direct investments* – FDI) szerepe a tőkemozgások területén oly meghatározóvá vált, hogy a lisszaboni szerződés a külföldi közvetlen befektetéseket beemelte a közös kereskedelempolitika hatálya alá.⁷ A külföldi közvetlen befektetések fogalmát az EUMSZ – a tőkemozgás és a beruházás fogalmához hasonlóan – nem határozza meg. Az Európai Bíróságnak az EUMSZ 63. cikkéhez kapcsolódó állandó ítélezési gyakorlata szerint „közvetlen befektetésnek” minősül minden olyan természetes vagy jogi személy által végrehajtott befektetés, amely a tőkét biztosító személy és azon társaság közötti tartós és közvetlen kapcsolat létrehozását, illetve fenntartását szolgálja, amelynek részére e tőkét gazdasági tevékenység folytatása céljából szánják.⁸ Az Európai Bíróság több ítéletében kimondta azt is, hogy az EUMSZ 63. cikkének rendelkezései alá tartoznak főszabály szerint a letelepedéssel vagy közvetlen befektetésekkel járó tőkemozgások, és megállapította, hogy ez utóbbi fogalmak „valamely vállalkozásban az annak általános ügyvitelében és irányításában való tényleges részvételre lehetőséget nyújtó

⁶ Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa az Európai Bizottság által kezdeményezett 2/15. számú vélemény iránti eljárásban, EU:C:2016:992, 318. pont.

⁷ Az EUMSZ 206. cikke kimondja, hogy a 28–32. cikk szerinti vámunió létrehozásával az unió a közös érdeknek megfelelően hozzájárul a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez. Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése szerint a közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen a vámtarifák módosításaira, az áruk és szolgáltatások kereskedelméhez kapcsolódó vámtarifák és kereskedelmi megállapodások megkötésére, valamint a szellemi tulajdonjogok kereskedelmi vonatkozásaira, továbbá a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére, az exportpolitikára és az olyan kereskedelempolitikai védintézkedésekre, mint a dömping vagy szubvenció esetén meghozandó intézkedések. A közös kereskedelempolitikát az unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni. Az EUMSZ 207. cikk (4) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a külföldi befektetések területére vonatkozó megállapodások tárgyalása és megkötése tekintetében a Tanács egyhangúlag jár el, ha a megállapodás olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek elfogadásához a belső szabályok esetében egyhangúságra van szükség.

⁸ Lásd különösen: C-157/05. sz. 2007. május 24-i Holböck ítélet, 34–35. pont; C-446/04. sz. 2006. december 12-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítélet, 181. és 182. pont; C-326/07. sz. Bizottság kontra Olaszország 2009. március 26-i ítélet, 35. pont; C-181/12. sz. 2013. október 17-i Welte-ítélet, 32. pont; C-464/14. sz. 2016. november 24-i SECIL-ítélet, 75–76. pont; a Bíróság 2/15. számú véleménye, 80. pont.

részvények birtoklása útján fennálló részesedésekre vonatkoznak”.⁹ Az Európai Bíróság az ilyen részesedés küszöbét egy ügyben minimálisan 10%-ban határozta meg.¹⁰ Az Európai Bíróság 2/15. számú véleményéből úgy tűnik, hogy az EUMSZ 63–64. cikkében szereplő „közvetlen befektetés” és az EUMSZ 206–207. cikkében írt „külföldi közvetlen befektetés” kifejezést egymást fedő fogalmaknak tekinti, és azonos módon értelmezi.¹¹ Nem tartozik a fogalom hatálya alá a portfólióberuházás, amely tisztán pénzügyi befektetést jelent, és a beruházó nem törekszik a vállalat irányítására, felügyeletére, kizárólag a likviditás megőrzésében érdekelt.¹²

Az EUMSZ 207. cikk (1) bekezdése értelmében a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó uniós jogi aktusok a közös kereskedelempolitika hatálya alá tartoznak. Ebből következik, hogy az Európai Unió az EUMSZ 3. cikk (1) bekezdésének e) pontja szerinti kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan, harmadik államokkal szembeni kötelezettségvállalás jóváhagyására, amely e harmadik állam természetes vagy jogi személyei által az Európai Unióban, illetve fordítva végrehajtott olyan befektetésekre vonatkozik, amelyek lehetőséget adnak számukra a gazdasági tevékenységet folytató társaság irányításában és ellenőrzésében való tényleges részvételle.

A beruházási politika első tíz éve az Európai Unióban

A Bizottság a beruházásokat a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta a közös kereskedelempolitika területeként fogja fel.

A Bizottság 2010 nyarán *Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé* című közleményében fogalmazta meg először a beruházási célkitűzéseit,¹³ amit azóta ötvenként felülvizsgál, illetve újrafogalmaz. A közlemény értelmében a beruházások a közös kereskedelempolitika új területe, ezért szükséges körüljárni az EU beruházáspolitikájának főbb jövőbeni orientációját. Világossá teszi, hogy az EU nyitott beruházási környezet, amely szívesen látja a külföldi

⁹ C-182/08. sz. 2009. szeptember 17-i Glaxo Wellcome-ítélet, 40. pont; C-81/09. sz. 2010. október 21-i Idryma Typou-ítélet, 48. pont; C-35/11. sz. 2012. november 13-i Test Claimants in the FII Group Litigation ítélet, 102. pont.

¹⁰ C-436/08. és C-437/08. sz. 2011. február 10-i Haribo-ítélet, 137. pont. Ezt a 10%-os küszöbértéket alkalmazzák még például a „külföldi közvetlen befektetés” fogalmának az 549/2013 rendelet 7.1. mellékletében; az Európai Központi Bank EKB/2011/23 iránymutatásai III. mellékletének 6.1. tételében szereplő meghatározásában, továbbá az OECD fogalommeghatározásában (OECD Benchmark Definition of Foreign Direct Investments: Fourth Edition, 2008. Paras. 11, 29, 117, 122–147.).

¹¹ Az Európai Bíróság 2/15. számú véleménye, 78–110. pont.

¹² Az Európai Bíróság 2/15. számú véleménye, 227–228. pont; Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványa az Európai Bizottság által kezdeményezett 2/15. számú vélemény iránti eljárásban, 367. pont.

¹³ COM(2010)343 végleges (2010. július 7.).

beruházókat (*open door*). A tagállamok beruházáspolitikájának leglátványosabb megmutatkozásai a harmadik országokkal kötött, úgynevezett kétoldalú beruházási szerződések (Bilateral Investment Treaties – BITs), amelyeket az Európai Uniónak szükséges kezelnie. Az Európai Unió a hatásköri felhatalmazás révén igyekszik többoldalú és kétoldalú megállapodásokkal elősegíteni, hogy harmadik országok egyenlő versenyfeltételek mellett léphessenek az Európai Unió területére. A beruházási tárgyalásokon az unió leginkább a diszkriminációmentesség elvére támaszkodik, amely a globális kereskedelmi rendszer szegletköve: a megkülönböztetésmentesség általában két alapvető norma, a „legnagyobb kedvezményes elbánás” és a „nemzeti elbánás” révén valósul meg. Az Európai Unió beruházási politikájának a beruházásvédelmet is magába kell olvasztania: a beruházási kötelezettségvállalások érvényre juttatását, a beruházók kisajátítás elleni védelmét, az átlátható vitarendezést. A beruházásvédelem és -liberalizáció a közös nemzetközi beruházási politika rendkívül fontos eszközei lesznek, ám a tagállamoknak is jelentős terük marad, hogy a közös beruházáspolitikát kiegészítő és ahhoz jól illeszkedő saját beruházáspolitikára törekedjenek, és azt meg is valósítsák.

Az Európai Unió 2015-ben az *A mindenki számára előnyös kereskedelem. A felelősebb kereskedelem- és beruházáspolitikára felé* című közleményében adott számot az uniós beruházási politika aktuális állásáról és jövőbeli terveiről. A közlemény szerint az Európai Unió az árukat és szolgáltatásokat együttevén a világ legnagyobb exportőre és importőre, a legnagyobb közvetlen külföldi befektető, valamint a közvetlen külföldi befektetések legfontosabb célpontja. Habár a beruházások ösztönzése áll a Bizottság gazdasági prioritásainak középpontjában, a beruházásvédelem és a nemzetközi beruházásvédelmi választottbíráskodás témája szenvedélyes vitákat váltott ki uniós és nemzetközi szinten is, amit az Európai Uniónak megnyugtatóan rendeznie kell. Mivel a lisszaboni szerződés a beruházásvédelemre és a vitarendezésre is kiterjesztette az unió felelősségét, kérdésessé vált, hogy a tagállamok által mostanáig kidolgozott, az ilyen védelem biztosítására irányuló mechanizmusok aláássák-e az unió és tagállamai szabályozáshoz való jogát. A Bizottság aktívan szorgalmazza a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) megerősítését és a dohai forduló lezárását, továbbá a világ számos országával két- vagy többoldalú kereskedelmi megállapodás megkötését. Az Európai Unió 2010-ben Dél-Koreával, 2012-ben Kolumbiával és Peruval írt alá szabadkereskedelmi megállapodást, és hasonlóak a törekvések Kanadával (CETA), Japánnal, Kínával, Szingapúrral, Vietnámmal, Thaifölddel, Ausztráliával és Új-Zélanddal, valamint Mexikóval.¹⁴

Az uniós kereskedelempolitika aktuális helyzetét és irányvonalait a 2021-ben közzétett *Nyitott, fenntartható és határozott kereskedelempolitika* című bizottsági közlemény mutatja be. A közlemény hangsúlyozza, hogy az Európai Unió elkötelezte magát a nyitott gazdaság mellett, ez egy gazdaságstratégiai választás. Az EU az áruk és szolgáltatások legnagyobb exportőre és importőre világszerte, így a gazdasági

¹⁴ COM(2015)0497 végleges (2015. október 14.).

nagyhatalmak közül az EU az egyetlen, amely gazdaságának legnagyobb részét a kereskedelem teszi ki.¹⁵ Az EU világszerte 74 ország első számú kereskedelmi partnere: a legfontosabb kereskedelmi partnere számos ázsiai, afrikai, nyugat-balkáni és szomszédos nemzetnek, valamint az Egyesült Államoknak; emellett az EU nyújtja a világon a legtöbb kereskedelemösztönző támogatást.

Az EU gazdasága a jövőben is a belső és külső nyitottságra épül. Az EU teljes mértékben ki kívánja aknázni a nyitottságából és az egységes piacának vonzerejéből fakadó erőt, ugyanakkor a nyíltság mellett biztosítani kívánja a tisztességes, tiszta, torzulástól mentes versenyt.

Továbbra is fontos szerep jut mind az Európai Unióba, mind a harmadik országokba irányuló közvetlen külföldi befektetéseknek, különösen a szolgáltatás-kereskedelem területén. A világ többi részébe irányuló uniós közvetlen külföldi tőkebefektetések 60%-a a szolgáltatások területén valósul meg, csakúgy, mint az EU-ba érkező közvetlen külföldi tőkebefektetések közel 90%-a. A Bizottság ismételten felhívja a tagállamok figyelmét, hogy az FDI komoly biztonsági kockázatokat is magában hordoz, ezért felszólítja az összes tagállamot, hogy hozzanak létre és alkalmazzanak teljes körű FDI-átvilágítási mechanizmust azon esetek kezelésére, amikor egy adott üzleti tevékenység, infrastruktúra vagy technológia megszerzése vagy ellenőrzése kockázatot jelentene az EU-ban a biztonságra vagy a közrendre nézve.¹⁶ A Bizottság a tagállami hatóságokkal közösen folytatja az együttműködési mechanizmus végrehajtását a biztonság és a közrend kockázatos közvetlen külföldi tőkebefektetésekkel szembeni védelme érdekében, és fontolóra veszi a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet által létrehozott együttműködési mechanizmus megerősítését.¹⁷

Az EU kereskedelempolitikája három alapvető célkitűzésre összpontosít: 1. a zöld- és a digitális áttérés támogatása; 2. a globális szabályok alakítása a fenntarthatóbb és méltányosabb globalizáció érdekében; 3. az EU (szükség esetén önálló) érdek- és jogérvényesítési képességének javítása.

Az utóbbi években az EU több szabadkereskedelmi megállapodást kötött harmadik országokkal, amelyek az áru- és szolgáltatás-kereskedelem mellett a beruházások területét is érintik. Az élő megállapodások az alábbiak:

- az EU és Kanada közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA);¹⁸

¹⁵ 2019-ben az EU több mint 3,1 billió EUR értékben exportált, valamint 2,8 billió EUR értékben importált árukat és szolgáltatásokat.

¹⁶ A Bizottság közleménye (2020. március 25.) a közvetlen külföldi tőkebefektetésekről, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgásáról, valamint Európa stratégiai eszközeinek védelméről, COM(2020)1981 végleges (2020. március 26.).

¹⁷ COM(2021)66 végleges (2021. február 28.).

¹⁸ A Tanács (EU) 2017/37 határozata (2016. október 28.) az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) Európai Unió nevében történő aláírásáról (HL L 11, 14.1.2017, 1–2.); a megállapodás teljes szövege itt olvasható:

- EU–Közép–Amerika;¹⁹
- EU–Chile társulási megállapodás;²⁰
- EU–Kolumbia–Peru–Ecuador kereskedelmi megállapodás;²¹
- EU–Japán gazdasági partnerségi megállapodás;²²
- EU–Mexikó partnerségi megállapodás;²³
- EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás;²⁴
- EU–Dél-Korea szabadkereskedelmi megállapodás;²⁵

HL L 11., 2017.1.14., 23–1079. A megállapodás 2017. szeptember 21-én ideiglenesen hatályba lépett, a portfólióberuházásokkal és a beruházásvédelemmel kapcsolatos rendelkezések túlnyomó része még nem alkalmazható [lásd: Értesítés az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) ideiglenes alkalmazásáról (HL L 238., 2017.9.16., 9)]. A megállapodást részletesen elemzi az Európai Unió Bíróságának 2019. április 30-i 1/17. számú véleménye, EU:C:2019:341; Szabados Tamás: Az Európai Bíróság CETA-véleménye és a beruházásvédelmi bíráskodás jövője. *Külgazdaság*, 63. (2019), 9–10. 89–101.

¹⁹ Az EU–Közép–Amerika társulási megállapodás Honduraszal, Nicaraguával és Panamával 2013. augusztus 1-je óta, Costa Ricával és Salvadorral 2013. október 1-je óta, Guatemalával pedig 2013. december 1-je óta áll fenn. A megállapodás elfogadása itt található: A Tanács 2012/734/EU határozata (2012. június 25.) az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Közép–Amerika közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról és a kereskedelemről szóló IV. részének ideiglenes alkalmazásáról (HL L 346., 2012.12.15., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 346., 2012.12.15., 3–2621.

²⁰ A Tanács 2002/979/EK határozata egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Chilei Köztársaság közötti társulás létrehozásáról szóló megállapodás aláírásáról és egyes rendelkezéseinek ideiglenes alkalmazásáról (HL L 352., 2002.12.30., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 352., 2002.12.30., 3–1450.

²¹ Az átfogó kereskedelmi megállapodást Peruval 2013. március 1-je, Kolumbiával 2013. augusztus 1-je, Ecuadorral pedig 2017. január 1-je óta alkalmazzák. A Tanács 2012/735/EU határozata (2012. május 31.) az egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről Kolumbia és Peru közötti kereskedelmi megállapodásnak az Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról (HL L 354., 2012.12.21., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 354., 2012.12.21., 3–2607. Ecuador csatlakozási jegyzőkönyve: HL L 356., 2016.12.24., 3–1456.

²² A Tanács 2018/1907/EU határozata (2018. december 20.) az Európai Unió és Japán közötti gazdasági partnerségi megállapodás megkötéséről (HL L 330., 2018.12.27., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 330., 2018.12.27., 3–899.

²³ Gazdasági partnerségi, politikai koordinációs és együttműködési megállapodás egyrészről az Európai Közösség és annak tagállamai, valamint másrészről a Mexikói Egyesült Államok között (HL L 276., 2000.10.28., 45–80.).

²⁴ A Tanács 2018/1599/EU határozata (2018. október 15.) az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról (HL L 267., 2018.10.25., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 294., 2019.11.14., 3–755.

²⁵ A Tanács 2011/265/EU határozata (2010. szeptember 16.) az egyrészről az Európai Unió és tagállamai és másrészről a Koreai Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról és ideiglenes alkalmazásáról (HL L 127., 2011.5.14., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 127., 2011.5.14., 6–1343.

- az EU és az Egyesült Királyság közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodás;²⁶
- EU–Vietnám szabadkereskedelmi megállapodás;²⁷
- Svájc;²⁸
- Kína.²⁹

A beruházási politika kihívásai

A viszonylag fiatalnak mondható uniós beruházási politika több gyermekbetegséggel küzd, és számos kihívással néz szembe.

A kihívások egyike a külföldi közvetlen tőkebefektetések előtt szélesre tárt kapuk gazdasági stratégiájából (*open door*) fakad, hiszen a kulcsfontosságú technológiákkal rendelkező európai vállalkozásokat felvásárló külföldi beruházók komoly fenyegetést jelenthetnek az európai gazdaságra. Többek között az agresszív kínai gazdasági expanzió miatt az Európai Unióban választ kellett adni arra a kínzó jogi dilemmára, hogy miként lehet védekezni globális (uniós) szinten az Európai Unió gazdaságát és a tagállamok biztonságát sértő, illetve veszélyeztető külföldi közvetlen tőkeberuházások ellen anélkül, hogy sérelmet szenvedne a tagállamoknak a nemzetbiztonság védelmére vonatkozó kizárólagos hatásköre,³⁰ ugyanakkor az Európai Unió változatlanul megőrizze a külföldi tőkevonásban betöltött vezető szerepét. Többéves előkészítő munka után az Európai Unió 2019 márciusában fogadta el az unióba

²⁶ A Tanács 2021/689/EU határozata (2021. április 29.) az egyrészről az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség, és másrészről Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti kereskedelmi és együttműködési megállapodásnak, valamint az Európai Unió és Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága közötti, a minősített adatok cseréjére és védelmére vonatkozó biztonsági eljárásokról szóló megállapodásnak az Unió nevében történő megkötéséről (HL L 149., 2021.4.30., 2–9.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 149., 2021.4.30., 10–2539.

²⁷ A Tanács (EU) 2019/1121 határozata (2019. június 25.) az Európai Unió és a Vietnami Szocialista Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodásnak az Európai Unió nevében történő aláírásáról (HL L 177., 2019.7.2., 1–2.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 186., 2020.6.12., 3–1400.

²⁸ A Tanács 2840/72/EGK rendelete (1972. december 19.) az Európai Gazdasági Közösség és a Svájci Államszövetség közötti megállapodás megkötéséről és a végrehajtására vonatkozó rendelkezések elfogadásáról, továbbá az Európai Gazdasági Közösség és a Svájci Államszövetség között 1972. július 22-én létrejött megállapodásnak a Liechtensteini Hercegségre való érvényességéről szóló kiegészítő megállapodás megkötéséről (HL L 300., 1972.12.31., 188.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 300., 1972.12.31., 189–280.

²⁹ A Tanács 2616/85/EGK rendelete (1985. szeptember 16.) az Európai Gazdasági Közösség és a Kínai Népköztársaság közötti kereskedelmi és gazdasági együttműködési megállapodás megkötéséről (HL L 250., 1985.9.19., 1.). A megállapodás teljes szövege itt olvasható: HL L 205., 1985.9.19., 2–7.

³⁰ EUSZ 4. cikk (2) bekezdés, EUMSZ 346. cikk.

irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló 2019/452/EU rendeletet.³¹

A kihívások másik csoportja a már megvalósult tőkeberuházások védelmére vonatkozik. A tagállamok egymás közötti beruházásvédelmi egyezményeinek (úgynevezett intra-EU-BIT-ek) másfél évtizedig tartó, többfordulós vesszőfutása az Európai Unió tagállamai közötti kétoldalú beruházási megállapodások megszüntetéséről szóló, 2020. május 5-én Brüsszelben kelt és 2020 augusztusában hatályba is lépett megállapodással lezárult, és ezzel a tagállamok közötti viszonyrendszer letisztult.³² Ugyanakkor az Európai Unió előtt feladatként áll a nemzetközi beruházásvédelem vérkeringésébe bekapcsolható, európai uniós beruházásvédelmi keretrendszer felépítése.

A tanulmány további része a beruházás-ellenőrzés és a beruházásvédelem jeleivel, valamint jövőbeli kihívásaival foglalkozik.

A beruházások ellenőrzése

Mára az Európai Unió 27 tagállama közül 18 rendelkezik a külföldi befektetések nemzetbiztonsági ellenőrzésére szolgáló mechanizmussal.³³ Az ellenőrzési rendszerek tárgya és módszere is változatos: az átvilágítás gyakran érintett területe a hadászati és védelmi szektor, továbbá a kritikus infrastruktúrák, mint például a telekommunikáció, energia, közszolgáltatások, egészségügy.

Az Európai Unió 2019 márciusában fogadta el az unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló 2019/452/EU rendeletet, amelynek az a célja, hogy keretet adjon a közvetlen külföldi befektetések (FDI) kapcsán az Európai Unió és a tagállamok biztonságát vagy közrendjét veszélyeztető kockázatok átfogó, uniós szintű kezeléséhez. A rendelet nem harmonizálja a nemzeti átvilágítási rendszereket, és nem is kötelezi a beruházás-ellenőrzési mechanizmussal nem rendelkező tagállamokat ilyen védelmi jogszabály elfogadására, mindössze uniós keretrendszert biztosít a harmadik országokból származó közvetlen befektetések biztonsági vagy közrendi okokból történő átvilágításához.³⁴

³¹ HL L 79I., 2019.3.21., 1–14.

³² HL L 169., 2020.5.29.

³³ Ausztria, Csehország, Dánia, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia, Szlovénia. A Bizottság közzétette a közvetlen tőkebefektetések ellenőrzésére szolgáló mechanizmust szabályozó államok listáját, amely a következő weboldalon érhető el: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf; utolsó frissítés: 2021. július 14.

³⁴ Más kérdés, hogy a Bizottság a Covid-19-járványt követő gazdasági válság miatt a tagállamokat éberségre intette: „A tagállamoknak ébereknek kell lenniük, és az uniós és nemzeti szinten elérhető összes eszközt fel kell használniuk annak érdekében, hogy a jelenlegi válság ne vezessen a kritikus fontosságú eszközöket vagy technológiát érintő veszteségekhez. Ezek közé tartoznak az olyan eszközök,

A közvetlen külföldi befektetések átvilágítása tehát jelenleg a tagállamok felelőssége, ugyanakkor a közvetlen külföldi befektetések átvilágítása során figyelembe kell venniük az Európai Unió egészére gyakorolt hatásokat. Az Európai Bizottság ezért közleményben szólította fel azokat a tagállamokat, amelyek jelenleg nem rendelkeznek átvilágítási mechanizmussal, vagy amelyek átvilágítási mechanizmusa nem fedi le az összes releváns ügyletet, hogy hozzanak létre teljes körű átvilágítási mechanizmust, és eközben használjanak ki minden egyéb rendelkezésre álló lehetőséget azon esetek kezelése céljából, amikor egy adott vállalkozás, infrastruktúra vagy technológia megvásárlása vagy az ezek fölötti ellenőrzés megszerzése biztonsági vagy közrendi kockázatot jelenthet az EU-ban, ideértve a kritikus egészségügyi infrastruktúrákat és a kritikus inputokkal való ellátottságot fenyegető kockázatokat is.³⁵ Egyértelmű tehát, hogy az Európai Unió az FDI-kontroll kiterjesztésére, illetőleg fejlesztésére sarkallja a tagállamokat, egyúttal uniós hatáskört is gyakorol a területen.

A 2019/452/EU rendelet részletezi, hogy a nemzetbiztonsági vagy közrendi ellenőrzés a kritikus fontosságú fizikai vagy virtuális infrastruktúra,³⁶ a kritikus fontosságú technológiák,³⁷ a kritikus ellátások,³⁸ a szenzitív és személyes adatokhoz való hozzáférés, valamint a médiaszabadság és pluralizmus védelmére vonatkozhat. A tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy ezek a mechanizmusok átláthatók legyenek, ne alkalmazzanak hátrányos megkülönböztetést a harmadik országok között, védjék a bizalmas és üzleti szempontból érzékeny információkat, és határidőn belül működjenek. Garanciális jellegű szabály, hogy a tagállamoknak lehetővé kell tenniük a külföldi befektetők és társaságok számára az átvilágítási határozatok elleni jogorvoslatot.³⁹ Amikor egy uniós tagállam átvilágít egy FDI-t, az együttműködési mechanizmus előírja, hogy az átvilágítást végző uniós országnak a lehető leghama-

mint a nemzeti biztonsági ellenőrzés és a biztonsággal kapcsolatos egyéb eszközök. A Bizottság iránymutatást fog nyújtani a tagállamoknak a közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretéről szóló rendelet alkalmazását megelőzően.” [COM(2020)112 végleges.]

³⁵ A Bizottság 2020. március 20-i közleménye: *Iránymutatás a tagállamoknak: Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452 rendelet (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet) alkalmazásának megkezdése előtt* (HL C 99I, 26.3.2020, 1–5.).

³⁶ Ideértve az energetikai, a közlekedési, a vízgazdálkodási, az egészségügyi, a távközlési, a média-, az adatkezelési vagy -tárolási, az (űr)repülési, a védelmi, a választási vagy a pénzügyi infrastruktúrákat is, továbbá az érzékeny létesítményeket, valamint az említett infrastruktúrák használata szempontjából kritikus jelentőségű földet és ingatlant [2019/452/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés a) pont].

³⁷ Ideértve a mesterséges intelligenciát, a robottechnológiát, a félvezetőket, a kiberbiztonságot, az (űr)repülési technológiát, a védelmi technológiát, az energiatárolást, a kvantum- és a nukleáris technológiát, valamint a nanotechnológiát és a biotechnológiákat is [2019/452/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés b) pont].

³⁸ Például energia, nyersanyagok, élelmezésbiztonság [2019/452/EU rendelet 4. cikk (1) bekezdés c) pont].

³⁹ 2019/452/EU rendelet 3. cikk.

rabb értesítenie kell a Bizottságot és a többi uniós országot. Ezután a többi uniós ország észrevételeket tehet, ha úgy ítélik meg, hogy az FDI befolyásolhatja a saját biztonságukat vagy közrendjüket. Emellett a Bizottság véleményt adhat ki, ha úgy ítéli meg, hogy az FDI befolyásolhatja a biztonságot vagy a közrendet több uniós országban.⁴⁰ Ha az FDI-t fogadó uniós ország a befektetést nem világítja át, a többi uniós ország észrevételeket tehet, illetve a Bizottság véleményt fogalmazhat meg, ha úgy ítéli meg, hogy az FDI befolyásolhatja a saját biztonságukat vagy közrendjüket.⁴¹

Hazánkban 2019. január 1-jén lépett hatályba a Magyarország biztonsági érdekértő külföldi befektetések ellenőrzéséről szóló 2018. évi LVII. törvény, amely előzetes bejelentési kötelezettséget ír elő a törvényben nevesített szenzitív (stratégiaiilag fontos) szektorbeli tevékenységet folytató magyar társaságokban történő külföldi befektetésekre.⁴²

Beruházásvédelem

Az elmúlt évtizedben a tagállamok kétoldalú beruházásvédelmi egyezményeinek (BITs) uniós joggal való összeegyeztethetősége vált az egyik jogi kulcskérdéssé. A kétoldalú beruházási szerződésekkel a tagállamok különleges garanciákat kértek és kaptak egymástól és harmadik országoktól a saját beruházóikkal és beruházásaikkal kapcsolatos elbánásra (ilyenek például a tisztességtelen vagy diszkriminatív elbánás elleni kötelezettségvállalások vagy kisajátítás esetére az azonnali, megfelelő és eredményes ellentételezés). Ezek a beruházásvédelmi garanciák fontos bizalomépítő lépést jelentenek a megalapozott beruházási döntések meghozatalához szükséges jogbiztonság terén. Így az ilyen beruházásvédelmi megállapodások eredményes beruházásösztönző és -vonzó módszernek tekinthetők, különösen azokban az országokban, ahol a hazai intézmények és a hazai gazdaságpolitika önmagában nem képes ilyen garanciákat biztosítani.⁴³

A BIT-ek és az uniós jog viszonya a 2004-es csatlakozást követően vált igazán feszültté, hiszen számuk a korábbiakhoz képest hatványozódott, a világ országai által összesen alkalmazott BIT-ek csaknem fele az EU tagállamaihoz kötődött.⁴⁴ Azon túl, hogy a megállapodások tartalmilag jelentősen különböztek egymástól, a diszkriminációmentesség eltérő szintjét garantálták, továbbá a tagállamok és

⁴⁰ 2019/452/EU rendelet 6. cikk.

⁴¹ 2019/452/EU rendelet 7. cikk.

⁴² Erről részletesebben lásd: Simon Károly László – Gombos Katalin: National Security Review of Foreign Investments in Hungary. *Danube: Law and Economic Review*, 12. (2021), 2. 77–91.

⁴³ COM (2010)343 vélekes (2010. július 7.).

⁴⁴ A BIT-rendelet 2. cikke alapján elkészült a tagállamok által kötött kétoldalú beruházási megállapodások részletes listája, amit a következő dokumentum tartalmaz: HL C 131., 2013.5.8., 2–98. Ezt követően a Bizottság évente frissíti a listát, a legfrissebb változat itt érhető el: HL C 142., 2021.4.22., 1–90.

harmadik államok között létrejött megállapodások áttekinthetetlen hálózatával működtetett befektetővédelmi rendszer sem működött megfelelően.⁴⁵ Az Európai Bizottság 2010-es közleményében már kiemelten foglalkozott a problémával, egyúttal a nemzetközi viszonylatban kötött BIT-ek tekintetében egy rendeletjavaslatot terjesztett elő.

Az elfogadott és 2013. január 9. napján hatályba lépett BIT-rendelet⁴⁶ átmeneti rendelkezéseket állapít meg a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében. A rendelet célja, hogy a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások jelenlegi rendszeréről egy olyan rendszerre történő zökkenőmentes átmenetet biztosítson, amelynek keretében a kétoldalú beruházási megállapodásokról az Európai Bizottság folytat tárgyalásokat. A 2009. december 1-je előtt aláírt kétoldalú beruházási megállapodások a Bizottság engedélye alapján hatályban maradhattak vagy módosíthatók voltak. A 2009. december 1-je és 2013. január 9-e között aláírt kétoldalú beruházási megállapodások azzal a feltétellel maradhattak fenn vagy léphettek hatályba, ha a Bizottság véleménye szerint azok nem ellentétesek egyéb uniós joggal, nem összeegyeztethetetlenek az EU elveivel, és a szabályozás tárgyát tekintve nem feleslegesek. A BIT-rendelet fontos állomása az EU egységes beruházásvédelmi politikájának, hiszen „felmenő rendszerben” fokozatosan leépíti a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodásokat, habár – osztva Bartha Ildikó véleményét – a rendeletben foglalt konzultációs mechanizmus nem jelent teljes biztosítékot az összhangra, és a korábbi nemzetközi szerződéses kötelezettségek, valamint az uniós jogi követelmények párhuzamos létezése számos konfliktust eredményezhet a továbbiakban is.⁴⁷

Érdekes módon az uniós tagállamok egymás közötti beruházásvédelmi megállapodásainak hosszabb keresztutat kellett bejárnia a jogi megoldásig. Bár a Bizottság hosszú ideje ellentétesnek tartotta a tagállamok által egymással kötött BIT-eket az uniós joggal, és aggályait több választott bírósági eljárásban is kifejtette, legismertebbé a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) előtt folyó Micula-ügy vált.⁴⁸ A Bizottság álláspontjának lényege szerint a BIT-ek sértik a belső piaci szabályokat, ugyanis a megállapodásokban foglalt beruházási garan-

⁴⁵ COM(2014)153; Bartha Ildikó: A nemzetközi beruházásvédelem átláthatósági garanciái az Unióban. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 237.

⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról (HL L 351., 2012.12.20., 40–46.).

⁴⁷ Bartha (2017): i. m. 239.

⁴⁸ Eastern Sugar B.V. (Netherlands) v. The Czech Republic, SCC No. 088/2004, 27 March 2007, 119; Eureko B. V. v. The Slovak Republic, PCA Case No. 2008-13, 26 October 2010, 175–196; EURAM v The Slovak Republic, PCA Case N 2010-17, European Commission Observations, 13 October 2011; Micula v Romania, ICSID Case No. ARB/05/20, 11 December 2013, 316–317.

ciákat – kizárva a többi tagállamot – csak a másik részes tagállam befektetőinek nyújtják, ami hátrányos megkülönböztetést eredményez.⁴⁹ A választott bíróságok ezeket az aggályokat nem osztották. Az Európai Bizottság két hullámban kötelezettségszegési eljárásokat is kezdeményezett az Európai Unió Bírósága előtt több tagállammal szemben az általuk megkötött BIT-ek egyes rendelkezéseinek uniós joggal való összeegyeztethetlensége megállapítása végett, az igazi áttörést azonban egy előzetes döntéshozatal keretében meghozott döntés, az Achmea-ítélet hozta meg. Az ítélet ugyanis kimondta, hogy a Holland Királyság, valamint a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság között a beruházások elősegítéséről és kölcsönös védelméről szóló kétoldalú megállapodásban szereplő azon rendelkezés, amely szerint a tagállamok egyikének beruházója a másik tagállamban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén ezen utóbbi tagállammal szemben választott bíróság előtt indíthat eljárást, amelynek joghatósága nem vitatható, sérti az EUMSZ 267. és EUMSZ 344. cikkét. Az ítélet meghozatalakor döntő súllyal esett latba, hogy az így eljáró választott bíróság az uniós jog értelmezését nem végezheti el, és nem is fordulhat előzetes döntéshozatal iránt az Európai Unió Bíróságához.⁵⁰

Mivel a tagállamok közötti BIT-ek egymáshoz nagyon hasonló metódus alapján épültek fel, és vitarendezési klauzulájuk is hasonló elvek alapján íródtak, az Achmea-ítélet hatása megkérdőjelezte a tagállamok közötti BIT-ek teljes rendszerét, egyúttal aláásta a tagállamok között, nemzetközi választott bíróság előtt folyamatban lévő beruházásvédelmi eljárásokat, illetve a meghozott ítéletek végrehajthatóságát. 2019. január 15-én a tagállamok az Achmea-ítélet jogi következményeiről és a beruházások védelméről közös nyilatkozatot adtak ki, amelyben vállalták, hogy minden folyamatban lévő ügyben tájékoztatják az eljáró bíróságokat az Achmea-ítélet hatásairól és fejleményeiről, valamint nem kötnek újabb megállapodásokat. Ezenfelül vállalták, hogy plurilaterális megállapodás keretein belül felmondják a tagállamok között hatályban lévő összes intra-EU-BIT-et.⁵¹ A 2020. augusztus 29-én hatályba lépett megállapodás szerint a tagállamok között hatályban lévő – és a megállapodás mellékletében felsorolt – kétoldalú beruházási megállapodások joghatás nélkül megszűnnek. A megállapodás igyekszik rendezni a tagállamok között befejezett és

⁴⁹ Szabados Tamás: A tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 58. (2017), 3. 17–44.

⁵⁰ C-284/16. sz. Slowakische Republik kontra Achmea BV. Az ítéletet a hazai szakirodalomban elemzi: Szabados Tamás: Az Európai Unió Bíróságának Achmea-döntése. *Jogesetek Magyarázata*, 10. (2019), 1. 29–36.; Kozák Kornélia – Szirbik Miklós: Fenntartható befektetővédelmi jogalkotás az intra-EU megállapodások területén, figyelemmel az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítéletére. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1753–1768.

⁵¹ Európai Bizottság: *Declaration of the Member States of 15 January 2019 on the Legal Consequences of the Achmea Judgment and on Investment Protection* (2019. január 17.).

folyamatban lévő választott bírósági eljárások további sorsát.⁵² Az Achmea-ítélet és a 2020. májusi megállapodás megágyazott egy uniós szintű beruházásvédelmi jogvédelmi rendszer és bíraskodás felállításának.⁵³

The Evolution and Upcoming Challenges of the EU Investment Policy

Abstract

The European investment policy and investment protection became a common Union policy within the framework of the EU's common commercial policy following the Lisbon Treaty. The Lisbon Treaty grants the Union exclusive competence to autonomously legislate on foreign direct investments, as in the other areas of the common commercial policy, such as the import and export regulation. This paper examines the evolution and main events of the EU investment policy since the Lisbon Treaty, and potential upcoming challenges.

Keywords: EU investment policy; Foreign Direct Investment (FDI); EU investment protection; Bilateral Investment Treaties (BIT); investment monitoring

⁵² Megállapodás az európai unió tagállamai közötti kétoldalú beruházási megállapodások megszüntetéséről (HL L 169, 2020.5.29.).

⁵³ Szabados (2019): i. m.

Irodalomjegyzék

- Bartha Ildikó: A nemzetközi beruházásvédelem átláthatósági garanciái az Unióban. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó – Varga Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017. 233–255.
- Európai Bizottság: *Declaration of the Member States of 15 January 2019 on the Legal Consequences of the Achmea Judgment and on Investment Protection* (2019. január 17.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/190117-bilateral-investment-treaties_hu
- Kozák Kornélia – Szirbik Miklós: Fenntartható befektetővédelmi jogalkotás az intra-EU megállapodások területén, figyelemmel az Európai Unió Bíróságának Achmea-ügyben hozott ítéletére. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1753–1768. Online: https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/static/pdfs/web/viewer.html?file=https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/16198/TKP_Tarsadalmi_fenntarthatosag.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Simon Károly László – Gombos Katalin: National Security Review of Foreign Investments in Hungary. *Danube: Law and Economic Review*, 12. (2021), 2. 77–91. Online: <https://doi.org/10.2478/danb-2021-0006>
- Szabados Tamás: A tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények az uniós jogban. *Állam- és Jogtudomány*, 58. (2017), 3. 17–44. Online: <https://jog.tk.hu/uploads/files/2017-03-SzabadosT.pdf>
- Szabados Tamás: Az Európai Bíróság CETA-véleménye és a beruházásvédelmi bíraskodás jövője. *Külgazdaság*, 63. (2019), 9–10. 89–101. Online: https://kulgazdasag.eu/api/uploads/Kuelg_2019_9_10_8_szabados_21546bf75c.pdf
- Szabados Tamás: Az Európai Unió Bíróságának Achmea-döntése. *Jogesetek Magyarázata*, 10. (2019), 1. 29–36. Online: <https://jema.hu/article.php?c=533>

Vákát oldal

Az európai közigazgatás és a digitalizáció



Absztrakt

Jelen tanulmány középpontjában a digitális átalakulás és a közigazgatás kapcsolata áll. A digitalizációra vonatkozó általános meghatározásokra és célkitűzésekre építve vizsgálja meg a szerző az európai közigazgatás, az Európai Közigazgatási Tér(ség) jelenségét. A publikáció utolsó részében bemutatásra kerül a magyar (elektronikus) közigazgatás helyzete és megítélése.

Kulcsszavak: digitalizáció, közigazgatás, mesterséges intelligencia

Bevezetés

Az utóbbi két-három évtizedben komoly súlyponteltolódás figyelhető meg az elektronikus kommunikációs eszközök irányába. A hatás, a digitalizáció áthatja életünk valamennyi szegmensét, így a gazdasági-társadalmi kapcsolatainkat, magán- és közjogi jogviszonyainkat egyaránt. Megfigyelhetjük, hogy a privát szféránkban jellemzően mindenféle aggályunkat mellőzve alkalmazzuk az online tér adta lehetőségeket, szemben a közigazgatás által nyújtott szolgáltatásokkal. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy egyelőre e tekintetben az elektronikus közigazgatás még mindig el van maradva a többi területhez képest. A kérdés az, hogy mi állhat a „mellőzöttség” hátterében. Miért nem preferáljuk a közigazgatási, a hatósági ügyeink intézésekor az elektronikus út igénybevételét annak ellenére, hogy az ügyfélkapu-regisztráció lehetősége már hosszú évek óta adott, és kezelhetősége meglehetősen egyszerű. A vezető indok vélhetően az ügyfelek részéről megnyilvánuló bizalmatlanság az új típusú ügyintézési móddal szemben, ragaszkodva az ügyintéző és az ügyfél személyes kapcsolatán alapuló folyamatokhoz, a megszokott, papíralapú módszerhez. A bizalom fokozása érdekében alapvető kritérium a társadalom (be)fogadóképessége, nyitottsága, személyi és technikai felkészültsége, valamint a normatív háttér részletes megalkotása.

¹ Tudományos munkatárs, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: striho.krisztina@uni-nke.hu).

Jelen tanulmányban görcső alá vesszük a digitalizációs folyamat alapjait és lényegi vonásait, majd erre alapozva ismertetjük az Európai Unió vonatkozó szabályozáspolitikáját (digitális egységes piac, Digitális Európa Program). Végül áttekintjük a hazai közigazgatás és a virtuális tér kapcsolatát.

A digitalizációról általában

Napjainkra a digitalizáció egy meglehetősen divatos és gyakran használt kifejezéssé vált. A digitalizáció valójában egy informatikai művelet, amely során az analóg adatokat alakítják át. A digitalizáció alapja a műszaki háttér robbanásszerű fejlődése és a különböző elektronikus kommunikációs eszközök megjelenése, elterjedése. A dinamikus technológiai-technikai fejlődésnek köszönhetően előtérbe került az információ, hiszen a kiemelt eszközök segítségével határtalan mennyiségű adat, információ osztható meg egyidejűleg számtalan címzett személlyel. A digitalizáció begyűrűzött az élet minden területére, hatással van valamennyi szektorra és ágazatra, a közjogi és a magánjogi jogviszonyokat egyaránt érinti. Az említett átalakulás összességében és globálisan a társadalmat is érinti, jól tükrözi ezt az információs társadalom megjelölés. A kifejezés a múlt század derekán, 1961-ben jelent meg a japán társadalomtudományban egy beszélgetés során, az angol változata pedig közel tíz év múlva született meg.² Az információs társadalom mintegy két évtizeden keresztül tényleges meghatározás nélkül, más szavak (például a tudástársadalom) szinonimájaként volt használatos a posztindusztriális társadalom leírására. Az 1980-as évektől figyelhető meg az elméleti aspektussal karöltve a gyakorlati oldal (mint stratégiai irány) megjelenése. A következő jelentős állomásnak tekinthetjük a Martin Bangemann nevéhez köthető jelentést. Az Európai Tanács 1993 végén felkért egy szakértői csoportot az információs társadalommal összefüggő prioritások és feladatok meghatározására. A csoport vezetésére az Európai Bizottság illetékes biztosát, Martin Bangemannt jelölték ki. A munka eredményeként 1994. május 26. napján publikálták a Bangemann-jelentés néven közismertté vált, *Európa és a globális információs társadalom* című szakmai anyagot.³ Az 1994-es Bangemann-jelentés a definíció leszűkítését eredményezte, mivel elsősorban a számítástechnikával és a hírközléssel összefüggésben tárgyalja a kérdéses intézményt. A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács is foglalkozott a kérdéssel, állásfoglalása szerint indokolatlan az említett két területre történő korlátozás tekintettel arra, hogy a tár-

² Z. Karvalics László: Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete. In Pintér Róbert (szerk.): *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat – Új Mandátum, 2007. 29–30.

³ Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog I. Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 2.2. pont.

sadalom minden egyes alegységére kiterjed a vizsgált jelenség.⁴ Kiemeljük, hogy a fogalom megjelenése önmagában még nem eredményez gyakorlati változást, hiszen a társadalmak ez irányú átszerveződése egy másik kérdés. Az Amerikai Egyesült Államok már az 1960-as évek elején, Japán mintegy bő évtizeddel később, Európa úttörői az 1970-es évek végén, Ázsia „kistigrisei” pedig az 1990-es évek elején váltak információs társadalommá. Hazánk csak az ezredforduló tájékán csatlakozott az előbbi körhöz.⁵

Az információs társadalom meghatározására négy fő elmélet alakult ki, amelyek alapvetően a követői által kiemelt domináns elem(ek) köré szerveződtek: ezek a robbanásszerű műszaki háttér fejlődésére épülve a társadalmi, a gazdasági szükségletek és igények, az információáradat és végül ezek együttes jelenléte.

Az információ-központúságot képviselők szerint a rohamos és látványos, sok esetben követhetetlen ütemű fejlődésnek köszönhetően rövid idő alatt óriási mennyiségű információ osztható meg széles körben. Az informatív adattartalom felértékelődött napjainkra, az egyes élethelyzetekben, jogviszonyokban, jogviták rendezése során elengedhetetlen a szükséges információ beszerzése, kiszűrése. Központi elemmé vált az információ.

A társadalomelméleti megközelítést vallók szerint az említett folyamat a társadalommal szemben is komoly elvárást támaszt, hiszen mind a jogalkalmazónak,⁶ mind a jogalkotónak felkészülten kell fogadnia ezen változásokat. Az említett változások komoly kihívás elé állítják a jogalkotót is, hazai és nemzetközi szinten egyaránt.

A gazdaságelméleti nézet szerint a hangsúly a gazdasági folyamatokra tevődik át, hiszen a gazdasági és egyben a kereskedelmi folyamatok jelentős strukturális változása figyelhető meg. A kommunikáció, a jogügyletek színtere egyre inkább az online térbe tolódik el.

A komplex megközelítés alapján helytelen az egyes tényezőket külön-külön szemlélteni, hiszen azok egymást befolyásolva, egymással kölcsönhatásban vannak jelen.⁷

Jelen tanulmány szerzője az utóbbi nézettel tud maximálisan azonosulni, hiszen a kiemelt körülmények valóban egymásra épülnek, a visszacsatolás és az alkalmazás során kölcsönösen újabb és újabb korszerűsítésre, módosításra kényszerítve az egyes tényezőket, szereplőket.

Vizsgálódásunk középpontjában a digitalizáció és annak a közigazgatásra, a közigazgatási jogra gyakorolt hatása áll. Érdekes jelenség, hogy míg a civilisztika területén látványos és nagy általánosságban elfogadott az elektronikus kommuni-

⁴ A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács álláspontja az „információs társadalom” értelmezéséről. *Információs Társadalom*, 6. (2006), 3. 7–9.

⁵ Z. Karvalics (2007): i. m. 39–40.

⁶ Jelen esetben tágan értelmezzük a jogalkalmazót, így az egyes emberek hétköznapijain során történő jogalkalmazástól kezdve a hatósági és a bírósági jogalkalmazást is ideértjük.

⁷ Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 43–66.

kációs eszközök jelenléte és alkalmazása, addig a közigazgatás területéről ez nem mondható el. A bizalmatlanság csökkentésében jelentős szerepe lehet a jogalkotónak, a folyamatos és közérthető tájékoztató anyagoknak, képzéseknek. A jogalkotó részéről határozottan jelen van az elektronikus közigazgatás támogatása, azonban a jogalkalmazók jellemzően sokkal bizalmatlanabbak az online megoldásokkal szemben. Fontos azonban megjegyezni, hogy az elektronikus úttal szembeni agályok sokkal inkább a közsféra területén mutatkoznak meg, szemben a privát szféránkkal. Mindenféle kétkedés nélkül kötünk napi rendszerességgel adásvételi szerződést a virtuális térben, aktívan követjük a közösségi platformokat,⁸ sokan gyakorlatilag ezen felületeken élik a mindennapjaikat, akár a kiskorú gyermekeik félmeztelen fotóinak feltöltésével, más ismerősök fényképeinek a közzétételével (jellemzően azok hozzájárulása nélkül) stb.

A digitalizáció az Európai Unió szabályozáspolitikáját is jelentősen befolyásolja, az erre vonatkozó ismereteket a következő pontban tekintjük át.

A digitális egységes piac

Az Európai Bizottság vonatkozó közleményében foglaltak szerint a digitális egységes piac olyan piac, amelyben biztosított a négy szabadság teljes körű érvényesülése, így az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása. A digitális egységes piac alapvető feltétele a jogkövető magatartás, különösen a fogyasztóvédelmi és az adatvédelmi szabályok önkéntes betartása, továbbá biztosítandó mind az egyének, mind a vállalkozások számára, hogy az internetes tevékenységeiket tisztességes versenyfeltételek mellett végezhessék.⁹

A digitális egységes piac (*Digital Single Market*) az Európai Unió egységes belső piacának egy markáns részét képezi, amelynek egy tág és egy szűk tartalmú értelmezése különböztethető meg. Tág értelemben a digitális egységes piac az Európai Unió belső piacának mindazon szegmensét felöleli, amelynek hatása kiterjed a digitalizáció által érintett, *de facto* szinte minden területre.

Az Európai Unió gazdaságának és társadalmának digitalizálódási mértékét valamennyi tagállamra kiterjedően a DESI (*Digital Economy and Society Index*) mutatja meg. A digitális gazdaság és társadalom fejlettségét mérő szám öt dimenzió alapján vizsgálja az Európai Unió tagállamainak digitális fejlettségi szintjét, nevezetesen

⁸ Honfitársaink legalább 80%-a használja az internetet hetente minimum egy alkalommal, és közülük a nagy többség, mintegy 86%-uk használ közösségi hálózatokat is. Lásd: Zala Megyei Kereskedelmi és Iparkamara: DESI 2020: az Európai Bizottság új jelentése a tagállamok digitális fejlettségéről. *Zmkik.hu*, (é. n.).

⁹ Angyal Zoltán: Úton a digitális egységes piac felé. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 3. különszám. 5.

a hálózati összekapcsoltság (*connectivity*), a humán tőke (*human capital*), az internetes szolgáltatások használata (*use of internet services*), a digitális technológiák integráltsága (*integration of digital technology*), végül a digitális közszolgáltatások (*digital public services*) elterjedtsége figyelembevételével.

Hazánk a 22. helyet foglalja el a DESI index alapján azzal, hogy az európai uniós átlag a 15. helyen található (valamivel az 50%-ot meghaladva), így Magyarország gyakorlatilag a 21. a sorban (kicsivel az 50% alatti eredménnyel). A lista élén Finnország áll 70% feletti értékkel, míg a sor végén Bulgária található 40% alatti mutatójával.¹⁰

Valamivel 60%-ot meghaladó teljesítményével Észtország a 7. helyen áll annak ellenére, hogy nevezett tagállam élen jár a virtuális identitás és az e-állampolgárság definiálásával.¹¹ A digitális állampolgárság intézményét első körben belföldön vezették be 2010-ben, majd négy évvel később, 2014-ben megnyílt a lehetőség más nemzetek polgárai előtt is. Az e-állampolgárságot bárki igényelheti elektronikusan egy e célból üzemeltetett weboldalon,¹² azzal, hogy a kérelmező nem automatikusan szerzi meg a virtuális identitást. Az észt nemzetbiztonsági vizsgálaton sikerrel túljutó személy egy csomagot kap, amelynek részeként e-személyi igazolványt, USB által a számítógéphez csatlakoztatható kártyaolvasót és a használathoz szükséges PIN-kódot kap. Az észt modell irányadó rendelkezései alapján *de iure* tehát nem keletkeztet állampolgársági jogviszonyt a virtuális identitás.

A digitális egységes piac szűk tartalmú megközelítése alapján az kizárólag az elektronikus kereskedelemre vonatkozó rendelkezéseket, törekvéseket és jogintézményeket foglalja magában. Ez utóbbi meghatározás a témánk szempontjából irreleváns, így annak részletes ismertetését mellőzzük.

A következőkben megvizsgáljuk, hogy az Európai Unió digitális egységes piaci stratégiáján belül hol foglal helyet a közigazgatás.

A digitális egységes piaci stratégia

Az *Új kezdet Európa számára: a munkahelyteremtés, a növekedés, a méltányosság és a demokratikus változás programja* című¹³ dokumentumban deklarálták a kiemelt feladatokat, feladatcsoportokat, így prioritásként fogalmazódott meg:

- új lendület a foglalkoztatásnak, a növekedésnek és a beruházásoknak;
- az összekapcsolt digitalizált egységes piac;

¹⁰ European Commission: *The Digital Economy and Society Index (DESI)* (2019).

¹¹ Virtuális állampolgárság – ez lehet a jövő digitális határlebontása az online térben? *Bankkártya.hu*, 2019. szeptember 20.

¹² Republic of Estonia E-Residency. *E-resident.gov.ee*, 2021.

¹³ Jean-Claude Juncker nyitóbeszéde. Strasbourg, 2014. július 15.

- egy ellenállóképes energiaunió és egy jövőbe mutató éghajlat-politika;
- megerősített iparon alapuló, mélyebb és méltányosabb belső piac;
- mélyebb és méltányosabb gazdasági és monetáris unió;
- észszerű és kiegyensúlyozott szabadkereskedelmi megállapodás az Egyesült Államokkal;
- a jogérvényesülés és az alapvető jogok kölcsönös bizalmon alapuló térsége;
- elmozdulás egy új migrációs politika felé;
- erősebb globális szereplő;
- a demokratikus változás uniója.

A második pontban szereplő célterület, az „összekapcsolt digitalizált egységes piac” a kiindulópontja a stratégiának. A kiemelt prioritás értelmében az elektronikus kommunikációs eszközök határtalan fejlődése adta lehetőségeket ki kell aknázni a gazdasági és társadalmi viszonyokban, a gazdaság növekedése, a munkahely-teremtés érdekében. „Az összekapcsolt digitalizált egységes piac létrehozásával akár 250 milliárd eurónyi növekedési többletet is elérhetünk a következő Bizottság mandátuma során, egy élénk tudásalapú társadalmat és több százezer új munkahelyet teremtve, főként a fiatal munkavállalók számára.”¹⁴ A kinyilatkoztatott elvek mentén a digitális egységes piaci stratégia az alábbi három pillérre épül:

„a) Az internetes termékek és szolgáltatások elérhetőbbé tétele az európai fogyasztók és vállalkozók számára – ehhez gyorsan meg kell szüntetni az internetes és a fizikai szegmens közötti legfontosabb különbségeket, vagyis a tagállamközi internetes tevékenység útjában álló akadályokat.

b) A digitális hálózatok és szolgáltatások fellendülését elősegítő feltételek megteremtése – ehhez nagy sebességű, biztonságos és megbízható infrastruktúrára és tartalom-szolgáltatásra, valamint az innovációt, a beruházást, a tisztességes versenyt és az egyenlő versenyfeltételeket biztosító szabályozási környezetre van szükség.

c) Az európai digitális gazdaság növekedési potenciáljának maximalizálása – ez az IKT-infrastruktúrába (információs és kommunikációs technológia) és a felhőalapú szolgáltatás, valamint a big data technológiákba, továbbá a kutatás-fejlesztésbe való beruházást igényel, amelynek révén növelhető az ipari versenyképesség, a közszolgáltatások színvonala, valamint a befogadás és a készségek és képességek szintje.”¹⁵

A felsorolt prioritások szorosan összekapcsolódnak, az azok keretében megjelölt feladatok végrehajtása egymást feltételezi, kölcsönösen függenek egymástól, így kizárólag komplexen kezelhetők és kezelendők. Az intézkedés végrehajtásának köszönhetően az egységes piacon megszűntek a roamingdíjak, megvalósult a digitális tartalmak határokon átnyúló szabad hordozhatósága, létrejött az egységes európai uniós adatvédelmi szabályozás, és az elektronikus kereskedelem területén

¹⁴ Jean-Claude Juncker 2014. július 15. napi nyilatkozata.

¹⁵ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai digitális egységes piaci stratégia.* COM(2015)0192 végleges (2015. május 6.).

megszűnt az indokolatlan, területi alapú tartalomkorlátozás. A jogalkotás területén számtalan rendelet és irányelv született, amelyek egy része az online megoldások bevezetését és alkalmazását hivatott elősegíteni. Az online térre vonatkozó generális előírásokat tartalmaz például az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/302 rendelete a belső piacon belül a vevő állampolgársága, lakóhelye vagy letelepedési helye alapján történő indokolatlan területi alapú tartalomkorlátozással és a megkülönböztetés egyéb formáival szembeni fellépésről, valamint a 2006/2004/EK és az (EU) 2017/2394 rendelet, továbbá a 2009/22/EK irányelv módosításáról (Geoblocking rendelet). Az utóbbi csoportba tartozik például az Európai Parlament és a Tanács 254/2014/EU rendelete a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó, többéves fogyasztóvédelmi programról és az 1926/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről; valamint az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2394 rendelete a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A közigazgatási vonatkozású szabályok közül kiemeljük továbbá a Tanács (EU) 2019/2026 végrehajtási rendeletét a 282/2011/EU végrehajtási rendeletnek az elektronikus felület használata által elősegített termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, valamint a nem adóalanyok részére szolgáltatásokat nyújtó, termékek távértékesítését végző és egyes belföldi termékértékesítéseket végző adóalanyokra vonatkozó különös szabályozások tekintetében történő módosításáról.

Az Európai Bizottság az általa jegyzett félidős értékelésében (2017) három olyan területet jelöl meg, amelyek erősítése továbbra is szükséges és indokolt, nevezetesen az európai adatgazdaságot, a kiberbiztonsággal szembeni potenciális kihívásokat és az online platformok térnyerését.¹⁶

Az Európai Bizottság 2018. június 6. napján publikálta a Digitális Európa Programra vonatkozó javaslatát, amely a vonatkozó rendelet hatálybalépéseként 2021. január 1. napját jelölte meg.¹⁷ A Digitális Európa Programnak a 2021–2027 közötti időszakra történő létrehozásáról szóló rendeletben az alábbi fő célkitűzéseket deklarálták:

„– Az Unió nagy teljesítményű számítógépes (HPC) és adatfeldolgozási kapacitásainak kiépítése és megerősítése és széles körű elterjedésük biztosítása az olyan közérdekű területeken, mint az egészségügy, környezetvédelem és biztonság, valamint a vállalkozások, így a kkv-k körében.

– Alapvető mesterséges intelligenciához kötődő kapacitások, például adatforrások és algoritmuskönyvtárak létrehozása és megerősítése, ezek elérhetővé tétele minden vállalkozás, illetve közigazgatási szerv számára, valamint a tagállamokban meglévő

¹⁶ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának félidős értékelése. Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára.* COM(2017)0228 végleges (2017. május 10.).

¹⁷ Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Digitális Európa programnak a 2021–2027 közötti időszakra történő létrehozásáról.* COM(2018)434 végleges (2018. június 6.).

mesterségesintelligencia-tesztelési és -kísérleti létesítmények megerősítése és összekapcsolásuk szorgalmazása.

- Annak biztosítása, hogy az Európai Unió digitális gazdaságához, társadalmához és demokráciájához szükséges alapvető kapacitások létrejöjjenek és elérhetőek legyenek az Európai Unió közszférája és üzleti vállalkozásai számára, valamint az Európai Unió kiberbiztonsági ágazata versenyképességének növelése.

- Annak biztosítása, hogy a jelenlegi és jövőbeli munkaerő könnyen el tudja sajátítani a korszerű digitális készségeket, nevezetesen a nagy teljesítményű számítástechnika, a mesterséges intelligencia és a kiberbiztonság területén, azáltal, hogy bárhol legyenek is, a diákok, friss diplomások és jelenlegi munkavállalók meg tudják szerezni és tovább tudják fejleszteni ezeket a készségeket.

- A digitális kapacitások, nevezetesen a nagy teljesítményű számítástechnika, mesterséges intelligencia és kiberbiztonság legjobb felhasználásának elterjesztése az egész gazdaságban, a közérdekű területeken és a társadalomban, ideértve az interoperábilis megoldások bevezetését a közérdekű területeken és a technológiához és know-how-hoz való hozzáférés biztosítását minden vállalkozás, különösen a kkv-k számára.”¹⁸

Jól látszik, hogy a program alapvetően öt terület kiemelésével támogat, finanszíroz kapcsolódó programokat, így a szuper-számítástechnika, a mesterséges intelligencia, a kiberbiztonság, a korszerű digitális készségek és tudás megszerzése, továbbá az elektronikus lehetőségek széles körben történő használata. A megfogalmazott prioritások jelzik, hogy az Európai Unió a digitális átállás, az online megoldások és a digitális ökoszisztéma kérdését komplex módon kezeli. Kiemelten megjelenik a digitalizáció általános elfogadásának és széles körben történő alkalmazásának igénye és annak támogatása. Fontos feladatként jelenik meg, hogy a társadalom nagy többsége képes legyen készségszinten alkalmazni az új technológiai vívmányokat, hangsúlyos továbbá a versenyképesség növelésének kérdése, végül a potenciális kihívások, nehézségek technikai és jogi kezelésének az igénye.¹⁹

Az állandó képviselők 2019. március 13. napján jóváhagyták a Digitális Európa Programról szóló megállapodást, amellyel egy európai uniós szintű új finanszírozási program támogatásáról döntöttek. A program végrehajtásával lényegében az Európai Unió gazdasági és társadalmi viszonyainak a digitalizációját segítik elő. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/694 rendelete (2021. április 29.) a Digitális Európa Program létrehozásáról és az (EU) 2015/2240 határozat hatályon kívül helyezéséről biztosítja a program 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó keretösszegét.²⁰ A rendeletben foglaltak értelmében az európai közigazgatások

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Digitális Európa Programnak a 2021–2027 közötti időszakra történő létrehozásáról.

¹⁹ A mesterséges intelligenciával kapcsolatban lásd Gombos Katalin et al.: A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései. In Török Bernát – Zódi Zsolt (szerk.): *A mesterséges intelligencia szabályozási kihívásai. Tanulmányok a mesterséges intelligencia és a jog határterületeiről*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 327–355. V. fejezet; valamint Simon Emese Réka: A mesterséges intelligencia kihívásai a szellemi tulajdon védelmének területén. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság. Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1819–1826.

²⁰ (EU) 2021/694 rendelet (1) bekezdés.

modernizációja elengedhetetlen a megjelölt prioritások hatékony teljesítése érdekében.²¹ Hangsúlyozzuk, hogy a hivatkozott európai uniós norma nem véletlenül említ európai közigazgatásokat, és nem európai uniós közigazgatást, mintegy utalva az irányadó szabályozáspolitikai elvekre. Ezzel a kérdéssel a következő pontban foglalkozunk részletesen.

Végezetül megemlíjtük az elemzett kérdéskörrel kapcsolatban, hogy a Tanács *Európa digitális jövőjének alakításáról* szóló következtetéseit megfogalmazó dokumentumában az európai uniós digitális stratégiával kapcsolatos álláspontját fejt ki. A Tanács foglalkozik a konnektivitás, a digitális értékláncok, az e-egészségügy, az adatgazdaság, a mesterséges intelligencia kérdésével és az online platformokkal. Kiemeli az európai uniós szerv, hogy a Covid-19 okán kialakult helyzet megoldásában kulcsszerepe lehet és van az elektronikus kommunikációs eszközöknek, azok általános elfogadottságának és széles körű alkalmazásának.²²

Megjegyezzük, hogy a folyamat gyorsítása során a mesterséges intelligencia is segítséget jelenthet. A mesterséges intelligencia eszközei közül a gépi és a szakértői rendszer is sikerrel alkalmazható azzal, hogy az érdemi indokolást igénylő döntéseknél csak az utóbbi nyújthat megoldást.²³ Álláspontunk szerint a mesterséges intelligencia eszközei kizárólag megfelelő kontroll és előkészítés mellett alkalmazhatók, hiszen az automatikus döntéshozatal hatálya alá tartozó ügyek kivételével minden egyes ügy egyedinek minősül, és nem lehet minden egyes elemet előzetesen betáplálni, legalábbis nem biztos, hogy hatékony lenne.

Az európai közigazgatás – az európai közigazgatási jog

A 2021/694 európai uniós rendelet (51) bekezdése értelmében az európai közigazgatások modernizálása a digitális egységes piac sikeres végrehajtásának egyik fő prioritása. Nagyon fontos azt a tényt rögzítenünk, hogy az Európai Unió az alapító szerződesei értelmében az intézményi önállóság elve mentén működik, ennek megfelelően a tagországok állami berendezkedésének kérdése, valamint a közigazgatási rendszerük működése, működtetése nem tartozik a szabályozási tárgykörébe.²⁴

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 4. cikk (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy az 5. cikkel összhangban minden olyan hatáskör, amelyet a szerződések nem ruháztak az unióra, a tagállamoknál marad.

²¹ (EU) 2021/694 rendelet (51) bekezdés.

²² A Tanács (2020/C 202 I/01) következtetése.

²³ Lásd részletesen Fejes Erzsébet – Futó Iván: Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása. *Pénzügyi Szemle*, 66. (2021), 1. különszám. 24–51.

²⁴ Balázs István: A magyar közigazgatás az Európai Közigazgatási Térségben. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 3. 68–85.

Az EUSZ 5. cikk (1) bekezdése szerint az unió hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve az irányadó. Az uniós hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve az irányadó. Az arányosság értelmében az uniós intézkedés nem lépheti túl a szerződések céljainak eléréséhez szükséges mértéket. „Az arányosság elve szoros összefüggésben áll a szubszidiaritás elvével, a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 2. Jegyzőkönyv e két jogelvi kérdést együtt rendezi.”²⁵ A hivatkozott cikk (3) bekezdésének első fordulata szerint a szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az unió szintjén jobban megvalósíthatók. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 197. cikke nevesíti az igazgatási együttműködés intézményét. Az elemzett területtel kapcsolatban is megjelenik, hogy az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.²⁶ Az unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.²⁷ Az igazgatási együttműködésre vonatkozó szabályozás nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. A cikk nem érinti továbbá a szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.²⁸

A (köz)igazgatással (is) összefüggő rendelkezések közül kiemeljük továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának vonatkozó szakaszait. A megfelelő ügyintézéshez való jog értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.²⁹ A megfelelő ügyintézéshez való jog az uniós polgárokat megillető alapvető jogok körében kerül nevesítésre, amely magában foglalja a nyilatkozattétel jogát (minden olyan esetben, amikor az egyedi intézkedés hátrányosan

²⁵ Gombos Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 132.

²⁶ EUMSZ 197. cikk (1) bekezdés.

²⁷ EUMSZ 197. cikk (2) bekezdés.

²⁸ EUMSZ 197. cikk (3) bekezdés.

²⁹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk (1) bekezdés.

érinti a jogalanyt), az iratbetekintés jogát (figyelemmel a mindenkor hatályos adatvédelmi és személyiségvédelmi szabályokra), az indokoláshoz való jogot (a másik oldalról: az eljáró szervet terhelő indokolási kötelezettséget).³⁰

A hivatkozott iratbetekintési részjogosítványt külön rendezték a charta következő cikkében, a dokumentumhoz való hozzáférés jogaként.³¹ Ez utóbbi alapvető jog alapján bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.

A megjelölt rendelkezésekből egyértelműen látszik, hogy nem beszélhetünk európai uniós közös szabályozás hatálya alá tartozó közigazgatásról vagy közigazgatási jogról. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a négy alapszabadság érvényesülése és általánosságban az Európai Unió által megfogalmazott célkitűzések elérése, továbbá a digitalizációs megoldások bevezetése, hatékony alkalmazása érdekében elengedhetetlen egyfajta kooperáció a tagállami közigazgatások tekintetében. Megfigyelhetjük, hogy „[...] a gyakorlatban szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás”.³²

Az eddig leírtak ellenére a szakirodalom említést tesz az európai közigazgatásról³³ és az Európai Közigazgatási Tér jelenségéről is.

Az európai közigazgatási jog szűk tartalmú megközelítése szerint e körbe kizárólag az Európai Unió joganyagának a közigazgatási jogként minősíthető része tartozik.³⁴

„Az európai (köz)igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek (köz)igazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magában, így különösen a (köz)igazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a (köz)igazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó (köz)igazgatás sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai (köz)igazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bírói alkotta jog is.”³⁵

Kiemeljük, hogy az Európai Unió intézményei³⁶ általánosságban nem tekinthetők közigazgatási szerveknek. A tágabb változat alapján az Európai Unió jogát és a tagállami közigazgatási normát összekötő rendelkezések is a hatálya alá tartoznak.³⁷

³⁰ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk (2) bekezdés.

³¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 42. cikk.

³² Balázs (2019): i. m. 8.

³³ Lásd részletesen például Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018.

³⁴ Balázs István: Az európai közigazgatási jog és a közigazgatás értelmezéséről. In *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 5.

³⁵ Balázs (2019): i. m. 13.

³⁶ Az Európai Unió intézményrendszerével kapcsolatban lásd Gombos (2021): i. m. 143–228.

³⁷ Balázs (2015): i. m. 5.

Az európai közigazgatásnak három csoportját különbözteti meg a szakirodalom, nevezetesen a közvetlen igazgatást, a közvetett igazgatást és a közös/együttes igazgatást.³⁸ Európai uniós viszonylatban közvetlen igazgatásnak minősül az unió szervei által végzett valamennyi közigazgatási tevékenység. A közvetett igazgatás fogalma alá tartozik az Európai Unió szempontjából valamennyi tagállam közigazgatása, míg az utolsó kategóriába sorolható az előbbi kettő által osztott módon végzett tevékenység, mint például a versenyjog.

Az európai közigazgatástól meg kell különböztetnünk az Európai Közigazgatási Tér(ség) fogalmát. Ez utóbbi alatt az Európai Unió igazgatási tevékenységét és a tagállami közigazgatások ez irányú ténykedését értjük.

Az eddig leírtak alapján megállapíthatjuk, hogy az Európai Unió szabályozási kompetenciája nem terjed ki egy közös közigazgatási rendszer megteremtésére vagy akár a tagállami közigazgatások részletes rendezésére. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a kezdeti „távolságtartás” napjainkra oldódni látszik, hiszen önmagában a globalizáció, a dinamikus technológiai-technikai fejlődés, a digitális világ megköveteli az Európai Unió jelenlétét e területen is. A példának okáért a belső piac biztosítja az áru, a szolgáltatás, a tőke és a munkavállalók szabad mozgását az Európai Unió területén, amely folyamatok egy része egyértelműen közigazgatási jellegű (a vállalkozások működéséhez kapcsolódó hatósági engedélyezési folyamat, a határon átnyúló szolgáltatások, adásvételi szerződések vonatkozásában adózási kérdések merülnek fel stb.).

Megjegyezzük, hogy az Európai Bizottság két évtizeddel ezelőtt kiadott egy húsz tételt tartalmazó listát – megjelölve a vállalkozások által leginkább alkalmazott ügýtípusokat –, amelyeknek egy része határozottan (köz)igazgatási jellegű. A felsorolás között megtalálható tizenkét közigazgatási, közszolgáltatási ügýtípus is, mint például építési engedélyek vagy gépjárművel kapcsolatos ügýek intézése.³⁹

A következő pontban megvizsgáljuk, hogy hazánk hol tart ebben a folyamatban, a hazai közigazgatás digitális átállása megvalósult-e.

A magyar közigazgatás és az online tér

Az információs társadalom kiteljesítésének az előfeltétele valamennyi gazdasági és társadalmi viszony elektronizálása, ennek megfelelően és az Európai Unió által kiadott szakmai anyagokhoz igazodva a magyar kormányzat is komplexen kezeli a kérdéskört. A közigazgatás területét a Magyar Programban megfogalmazott célkitűzések és prioritások határozzák meg. Hangsúlyozott célkitűzésként jelenik meg

³⁸ Balázs (2019): i. m. 11.

³⁹ Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. 30.

a „jó állam” koncepciójának keretein belül a szolgáltató jellegű, ügyfélbarát közigazgatás kialakítása. A 2007–2013 közötti fejlesztési ciklust az EKOP (Elektronikus Közigazgatási Operatív Program) és az ÁROP (Államreform Operatív Program) fémjelezte, majd a 2014–2020-as ciklust a KÖFOP (Közigazgatás-fejlesztési Operatív Program). A hivatkozott programok a közigazgatás digitális átalakulásához szükséges feltételeket hivatottak biztosítani, nevezetesen az EKOP az informatikai fejlesztést, az ÁROP a kapcsolódó szervezetfejlesztéseket és képzéseket, végül a KÖFOP az adminisztratív terhek csökkentését, valamint a szolgáltató-ügyfélbarát működés elérését. Hazánk 2015 végén hirdette meg a Digitális Jólét Programot (DJP).⁴⁰ Az irányadó jogszabály értelmében a DJP a magyar társadalom és a magyar nemzetgazdaság digitális fejlődésének elősegítése, az infokommunikációs tárgyú fejlesztések összehangolása és a digitális oktatási fejlesztések hatékony végrehajtása érdekében működik. A Digitális Jólét Program 2.0 (DJP2.0) a digitális infrastruktúra, a kompetenciák, a gazdaság és a közigazgatás további fejlesztése érdekében került bevezetésre.⁴¹ A DJP2.0 lényegében négy prioritást határoz meg, így a digitális infrastruktúrák, a digitális kompetenciák, a digitális gazdaság és a digitális közigazgatás területét. Az utóbbi magában foglalja a közigazgatás digitalizációjával kapcsolatos feladatokat, valamint a közszolgáltatásban dolgozó személyek szükséges felkészítését, képzését.⁴² Célszerű meghatározni, hogy valójában mit is jelent az elektronikus közigazgatás, az elektronikus közigazgatási szolgáltatás.

Az e-közigazgatás (vagy más szóhasználattal az e-government) egy általános megjelölésnek tekinthető, hiszen felöleli a technikai-technológiai háttér fejlődésének köszönhetően kialakult új lehetőségeket, azok felhasználását a közigazgatásban, ezáltal teret nyitva a strukturális változásoknak, továbbá a szolgáltató jellegű közigazgatás kialakításának, működtetésének. Az Európai Unió által kimunkált definíció szerint az „eGovernment” az információtechnológia, az ezzel összefüggő szervezeti változások és új képességek kombinációjának alkalmazása a közigazgatásban.

Az elektronikus közigazgatási szolgáltatási terület fejlődésének hatására öt, egymásra épülő szintjét különbözteti meg a hazai szakirodalom, nevezetesen a jelenlét szintjét, az interakció szintjét, a tranzakció szintjét, a transzformáció szintjét és a targetizáció szintjét.⁴³ A jelenlét szintje statikus formában elérhető információk letöltésének lehetőségét biztosítja, mint például online felületen

⁴⁰ 2012/2015. (XII. 29.) Korm. határozat az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jóléti Programjáról.

⁴¹ 127/2017. (VI. 8.) Korm. rendelet a Digitális Jólét Program végrehajtásával összefüggő egyes feladatokról, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökségről szóló 268/2010. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról 1. §.

⁴² Tarpai Zoltán: Mi is az a DJP? Avagy röviden a Digitális Jólét Programról. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. (2017), 6. 35.

⁴³ Simon Barbara – Budai Balázs: *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2015. 121–122.

történő tájékoztatás a kiválasztott menüpont egyszerű megnyitásával. A digitalizáció kezdetleges változata is komoly előrelépésnek tekinthető – különösen a hatékonyság mind a költségek, mind az ügyintézési idő tekintetében –, hiszen a jól tájékozott ügyfél eleve a hatáskörrel és az illetékességgel rendelkező szervet tudja felkeresni, a konkrét kérelméhez szükséges valamennyi irat, melléklet birtokában, „megspórolva” ezzel egy áttételt. Az interakció szintje már az elemi funkciók biztosítására is alkalmas, például elektronikusan letölthető űrlapok elérhetővé tételével, ez esetben az ügyfél már az otthonában ki tudja tölteni a megfelelő űrlapot. A tranzakció szintje a párbeszédet elérő fokozat, amely már biztosítja az első önkiszolgáló alkalmazások elérhetőségének a lehetőségét is. A tényleges igénybevétel azonban feltételezi az előzetes regisztrációt az ügyfelek részéről, jelen esetben az ügyfélkapu meglétét. A transzformáció szintje egy központi felület üzemeltetésével komplex szolgáltatás nyújtását jelenti, például a www.magyarorszag.hu oldal esetén. A targetizáció szintjének elérésével a proaktív szolgáltatások nyújtása előtt is megnyílik a lehetőség. Ez utóbbi kör részeként jelölhető meg az ügyfélkapus szolgáltatáshoz kapcsolódó utólagos szolgáltatás, amely alapján az ügyfél több alkalommal értesítést kap az ügyfélkapus tárhelyéhez kapcsolódó e-mail-címére az okmányai lejáratának idejéről, ezáltal az érvényességi idő meghosszabbításának esedékességéről időben értesül az ügyfél.⁴⁴ Ez igen praktikus és hasznos szolgáltatás akár a személyazonosításra alkalmas fényképes okmányok, akár a gépjármű műszaki engedélyének érvényességi ideje tekintetében.

Az elektronikus közigazgatás egy általános megjelölés, amely gyakorlatilag a végrehajtó hatalmi ág egészére és annak a digitális megoldásaira utal, míg a tényleges eljárásokat az elektronikus ügyintézással tudjuk leírni. Az elektronikus ügyintézés jogforrásai közül mindenképpen ki kell emelnünk az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvényt (E-ügyintézési tv.) és az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendeletet. Közvetlenül alkalmazandó továbbá az Európai Parlament és a Tanács 2014. július 23-i 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (eIDAS rendelet), amely többek között definiálja az elektronikus aláírást és az elektronikus időbélyegzőt. Az alkalmazott informatikai rendszer és az adatvédelem okán külön nevesítjük az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényt. Jelen tanulmánynak nem célja valamennyi jogforrás felsorolása és elemzése, erre való tekintettel mellőzzük az ágazati, speciális rendelkezések megjelölését, egyéb hivatkozását.

⁴⁴ Strihó Krisztina: Az információs társadalom és az e-közigazgatás. In Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái*. Szeged, Pólay Elemér, 2012. 89–90.

Zárógondolatok, avagy milyen hatást gyakorol a digitalizáció a közigazgatásra

A műszaki-informatikai eszközök, módszerek terén meglehetősen látványos és egyben dinamikus fejlődés szemtanúi lehetünk. Az újabb és újabb elektronikus eszközöknek köszönhetően az utóbbi időszakban elsődleges kommunikációs forrás és egyben nyilatkozattételi forma lett (legalábbis kezd előtérbe kerülni) az online út. A digitalizáció azonban nemcsak a magánjogi jogviszonyainkban jelenik meg, hanem a közigazgatásban is, kialakítva az elektronikus közigazgatást és azon belül lehetővé téve az online ügyintézés. Elektronikus közigazgatásnak minősül mindaz a jogviszony, amelynek legalább az egyik pólusán az állam, az állami szféra képviselőjében eljáró szerv, személy jelenik meg. Az elektronikus ügyintézés kategóriába kizárólag azon relációk tartoznak, amelyeknek az egyik alanya az állam képviselőjében eljáró szerv, személy (és nem magánjogi jogviszonyról⁴⁵ van szó).⁴⁶

A magyar közigazgatásban intézhető ügyek nagy része indítható és/vagy teljes egészében intézhető elektronikus úton, kivéve amikor az ügytípus sajátossága miatt kizárja ennek lehetőségét a jogalkotó. Bizonyos esetekben pedig kizárólag elektronikus úton nyújtható be a kérelem, a beadvány.⁴⁷ A fejlődésnek köszönhetően gyakorlatilag bármilyen ügy esetén elképzelhető az elektronikus út alkalmazása, azzal azonban, hogy bizonyos esetekben ez nem feltétlenül támogatandó, támogatható. Példának okáért elgondolkodtató, ha a házasulandó felek valamelyike nem kíván személyesen megjelenni a ceremónián, vagy az egyszerűsített honosítás esetén a magyar nyelvtudás ellenőrzése miatt indokolt a személyes megjelenés (technikailag kivitelezhető ugyan, de az esetleges visszaélések nem feltétlenül előzhetők meg és zárhatók ki teljeskörűen). Más eljárások során ugyan megoldható például az írásbeli nyilatkozattétel – akár elektronikus út alkalmazásával –, de az eset összes körülményére való tekintettel szükséges és indokolt lehet az ügyfél személyes „segítése” (a kérdések és az eljárás, az irányadó rendelkezések megfelelő elmagyarázásával).⁴⁸

Zárógondolatként megállapíthatjuk, hogy a digitalizáció lehetőség, kihívás és kényszer egyidejűleg mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó számára. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a közigazgatási folyamatok alapjaiban nem változnak meg, a módosítás az intézés módjára vonatkozik, tehát elsődlegesen eljárásjogi vonatkozásokra, ami alapján az ügyfelek online csatornákat vesznek igénybe a hatósági ügyeik bonyolításakor.

⁴⁵ Például egy ingatlan adásvétele.

⁴⁶ Lásd még Strihó (2012): i. m. 85–93.

⁴⁷ Gombos Katalin – Simon Károly László – Strihó Krisztina: *Kérdések és válaszok a jogról. Bevezetés a magyar jog alapjaiba*. Budapest, HVG-ORAC, 2021. 107.

⁴⁸ Az ügyfelek nem minden esetben rendelkeznek kép- és hangkapcsolat biztosításához szükséges technikai háttérrel, tudással.

The European Public Administration and the Digitization

Abstract

The study focuses on the connection between the digital transformation and the public administration. The author deals with the European public administration and the European Administrative Area on the basis of the priorities and the general definitions connected to digitization. The last substantive part of the study describes the state of the Hungarian electronic public administration and its judgement.

Keywords: digitization, administration, artificial intelligence

Irodalomjegyzék

- A Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács álláspontja az „információs társadalom” értelmezéséről. *Információs Társadalom*, 6. (2006), 3. 7–9.
- Angyal Zoltán: Úton a digitális egységes piac felé. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 3. különszám. 5. Online: www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13819/3_angyalzoltan_t%C3%B6rdelt_jav.pdf
- Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Digitális Európa Programnak a 2021–2027 közötti időszakra történő létrehozásáról. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0434>
- Balázs István: A magyar közigazgatás az Európai Közigazgatási Térségben. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 3. 68–85. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.1.4>
- Balázs István: Az európai közigazgatási jog és a közigazgatás értelmezéséről. In *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 13–29. Online: http://real.mtak.hu/31808/1/az_europai_kozigazgatasi_jog_es_kozigazgatasi_ertelmezeserol.pdf
- Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. Online: www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/czekmann_zsolt_ert.pdf
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai digitális egységes piaci stratégia*. COM(2015)0192 végleges (2015. május 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A digitális egységes piaci stratégia végrehajtásának felidős értékelése. Összekapcsolt digitális egységes piac mindenki számára*. COM(2017)0228 végleges (2017. május 10.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2017%3A228%3AFIN>
- Európai Bizottság: *Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Digitális Európa programnak a 2021–2027 közötti időszakra történő létrehozásáról*. COM(2018)434 végleges (2018. június 6.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0434>
- European Commission: *The Digital Economy and Society Index (DESI)* (2019). Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>
- Fejes Erzsébet – Futó Iván: Mesterséges intelligencia a közigazgatásban – az érdemi ügyintézés támogatása. *Pénzügyi Szemle*, 66. (2021), 1. különszám. 24–51. Online: https://doi.org/10.35551/PSZ_2021_k_1_2
- Gombos Katalin – Gyuranecz Franciska Zsófia – Krausz Bernadett – Papp Dorottya: *A mesterséges intelligencia jogalkalmazási területen való hasznosíthatóságának alapjogi kérdései*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Gombos Katalin: *Európai jog – Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021.
- Gombos Katalin – Simon Károly László – Strihó Krisztina: *Kérdések és válaszok a jogról. Bevezetés a magyar jog alapjaiba*. Budapest, HVG-ORAC, 2021.
- Jean-Claude Juncker nyitóbeszéde. Strasbourg, 2014. július 15. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_hu.pdf
- Jean-Claude Juncker 2014. július 15. napi nyilatkozata. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>

- Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog I. Az e-közigazgatás szakigazgatási alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016.
- Republic of Estonia E-Residency. *E-resident.gov.ee*, 2021. Online: <https://e-resident.gov.ee/>
- Simon Barbara – Budai Balázs: *Elektronikus-közigazgatási modernizáció*. Budapest, Nemzeti Közszerkeleti Egyetem, 2015. Online: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Vhx7uMyV8jIJ:https://app.uni-nke.hu/meta/www/index.php/letoltes/index/496+&cd=12&chl=hu&ct=clnk&gl=hu>
- Simon Emese Réka: A mesterséges intelligencia kihívásai a szellemi tulajdon védelmének területén. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság: Fenntartható biztonság és társadalmi környezet tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1819–1826.
- Strihó Krisztina: *Az elektronikus kereskedelem. A kereskedelem digitalizációjának alapvetései*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.
- Strihó Krisztina: Az információs társadalom és az e-közigazgatás. In Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái*. Szeged, Pólay Elemér, 2012. 85–93.
- Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018.
- Tarpai Zoltán: Mi is az a DJP? Avagy röviden a Digitális Jólét Programról. *Jegyző és Közigazgatás*, 19. (2017), 6. 35–36.
- Virtuális állampolgárság – ez lehet a jövő digitális határlebontása az online térben? *Bankkártya.hu*, 2019. szeptember 20. Online: www.bankkartya.hu/hirkategoria/hirek/cikk/virtualis-allampolgarsag-ez-lehet-a-jovo-digitalis-hatarlebontasa-az-online-terben
- Zala Megyei Kereskedelmi és Iparkamara: DESI 2020: az Európai Bizottság új jelentése a tagállamok digitális fejlettségéről. *Zmkik.hu*, (é. n.). Online: www.zmkik.hu/hu/europe-direct/cikkek/desi-2020-az-europai-bizottsag-uj-jelentese-a-tagallamok-digitalis-fejlettsagerol-112979
- Z. Karvalics László: Információs társadalom – mi az? Egy kifejezés jelentése, története és fogalomkörnyezete. In Pintér Róbert (szerk.): *Az információs társadalom. Az elmélettől a politikai gyakorlatig*. Budapest, Gondolat – Új Mandátum, 2007.

Szegedi László¹

Felesleges füstölgés? A dízelbotrányra adott uniós és tagállami válaszok



Absztrakt

A 2010-es évek közepén a dízelbotrány megrengette az európai autópárt. A VW autóipari konszernhez kapcsolódó botrányban a gyártók modelljei csak laboratóriumi körülmények közt teljesítették az elvárt kibocsátási határértékeket egy csaló szoftvert alkalmazva, de valós körülmények között számtalan határérték túllépésére derült fény. Egyértelművé vált, hogy a globális piaci szereplők tevékenységét szabályozni pusztán tagállami vagy uniós szinten igen nehéz az eltérő szabályozás és technikai követelményrendszer, valamint a kikényszerítési lehetőségek fellazulása miatt. Ennek ellenére a botrányra adott uniós válaszlépések kevésbé lettek ambiciózusak.

A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság dízelbotrány kapcsán hozott tiltó ítéletei jó példái annak, hogy az uniós (regionális) válaszlépések elmaradása mellett a bírói jogérvényesítés erősebb válaszlépéseket helyezett kilátásba. Történt ez annak ellenére, hogy a kérdéskör összetett szabályozási és jogalkalmazási környezete miatt a bírói válaszlépések sem feltétlenül ellentmondásoktól mentesek. Ennek keretében a német önkormányzatok kitilthatnak adott városi belterületekről meghatározott kibocsátási normáknak nem megfelelő gépjárműveket. A többi tagállam jogalkotója és jogalkalmazója is hasonló lépésekre szánta vagy szánja el magát az utóbbi években, ahol a kellően gyors időzítésnek kiemelkedő szerepe lehet. Az uniós polgároknak biztosítandó azonos szintű védelemhez szükséges, hogy az egyik államból korlátozások miatt kitiltott gépkocsik ne a még enyhébb korlátozásokat alkalmazó másik tagállamokba kerüljenek. Így az egységes rendszer szerinti korlátozások bevezetése, az ebbéli koordinálás megerősítése, a jó gyakorlatok átvétele mindenképpen hasznos lehet a jövőben. Ráadásul az EU zöld megállapodása (Green Deal) keretében a „zöld” politikák egyre inkább ágazati kötődésüket veszítik el, mivel a klímasemlegességi célkitűzések eléréséhez valamennyi szakpolitikának hozzá kell járulnia. A közlekedésnek ebben kiemelkedő szerep fog jutni, benne minden szektornak, de főképpen a közúti közlekedésnek.

Kulcsszavak: dízelbotrány, csaló szoftver, kibocsátási határértékek, EU ügynökségei, tagállami kikényszerítés, bírói aktivizmus, zöld megállapodás (Green Deal)

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: szegedi.laszlo@uni-nke.hu).

Bevezetés

Jelen elemzés tárgyát a dízelbotrány képezi, amely a 2010-es évek közepén megrengette az autóipart. Kiderült, hogy Volkswagen-konzern több dízelüzemű autója éveken keresztül nem teljesítette a kapcsolódó károsanyag-kibocsátási követelményeket. Ennek elfedésére pedig az érintett vállalatok visszaélészerű gyakorlatot honosítottak meg. A dízelbotrány számos szakpolitikai és piacsabályozási kihívásra hívta fel mind az uniós, mind a tagállami jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét. Egyúttal jelzi annak a tendenciának a kiélezett jellegét is, hogy mennyiben lehetséges a globális piaci szereplők (jelen esetben autógyártók) tevékenységét továbbra is pusztán csak tagállami vagy pusztán csak uniós szinten szabályozni. Akár régióként és államokként is eltérhetnek a kapcsolódó környezetvédelmi követelmények, ugyanakkor az utóbb bizonyítottan tudatos, a motorkibocsátási értékek elfedésére tett kísérlet rendszerszintű problémát és visszaélést jelent, amellyel szemben a világ bármely részén fel kell lépni. Ennek ellenére az uniós válaszlépések kevésbé lettek ambiciózusak. Mindeközben pedig érzékelhető a tagállami bíróságok által egyre inkább követett aktivizmus, amely a légszennyezettségi határértékek betartását a korábbiaknál jóval nagyobb mértékű, a közlekedési tilalmak körét is érintő megközelítést vállal fel. Ennek egyik egyértelmű példája Németország, de a magyar fővárosban is 2021 júliusában kezdték el felvázolni a kitiltás menetrendjét.²

Vizsgálatunk szűkebb értelemben vett tárgya a német Szövetségi Közigazgatási Bíróság dízelbotrány kapcsán hozott számos tiltó ítélete, összekapcsolva a felemás uniós válaszlépések vizsgálatával. A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság (BVerwG) a 2018. februári döntéseivel (BVerwG 7 C 26.16 és BVerwG 7 C 30.17) a német önkormányzatoknak lehetővé tette adott városi belterületekről meghatározott kibocsátási normáknak nem megfelelő gépjárművek kitiltását. A környezetvédelem esetében a kikényszeríthetőség területén új fejezetet nyithat a dízelbotrányra való reagálás eszközrendszerének ilyen megújítása. Kérdéses, hogy milyen hatással lehet a többi tagállam jogalkotójára/jogalkalmazójára ez a fajta bírói aktivizmus. Szembesülni kell a közigazgatási jogvédelem azon kérdésével is, hogy egy ilyen tilalom szükségszerű reakció-e a „gyengébb” uniós válaszlépésekre.

² Javaslát érkezett a környezetvédőktől: már jövőre elkezdődne a régi dízelautók kitiltása Budapestről. *Portfolio.hu*, 2021. július 22.

A dízelbotrány és az arra adott uniós válaszok

A dízelbotrány rövid története

A dízelbotrány kiindulópontja az Amerikai Egyesült Államok Környezetvédelmi Ügynökségének 2015. szeptemberi jelzése volt a Volkswagen-konzern számára. Ennek alapja, hogy a konszern akkori piaci stratégiája szerint több Volkswagen (és Audi) különösen tiszta (*clean diesel*) dízelmotorral szerelt modellje elméletileg AdBlue adalék és egyéb nitrogén-oxid/-dioxid-csapda nélkül képesek voltak az USA kapcsolódó környezetvédelmi követelményeit teljesíteni. Az ügynökség feltárta, hogy a kocsik belső szoftvere érzékelte, hogy mikor futottak teszüzemi (laboratóriumi) állapotban, és így át tudták állítani az előírásoknak megfelelően az aktuális kibocsátási értékeket, ám a valós közúti forgalomban a kibocsátási értékeket többszörösen túllépték.³ A botrány következtében a Volkswagen-konzern több vezető tisztségviselőjének le kellett mondania. Számos kollektív keresetet és egyéb kártérítési pert indítottak a Volkswagen-konzern ellen.⁴

A botrány uniós és tagállami kezelése azért is lényeges, mert a dízelmotorok elterjedtsége Európában a kontinensek közötti összehasonlításban különösen magas.⁵ Az EU tagállamai kezdetben külön-külön intézkedéseket hoztak, miközben uniós szinten sokáig elmaradt bármilyen koordinált válasz adása a dízelbotrányra. Ezt követően jött létre az Európai Parlament Vizsgálóbizottsága (a továbbiakban: EP Vizsgálóbizottsága), amelyet a botrány kivizsgálására, okainak feltárására, szakpolitikai javaslatok megtételére hoztak létre. Az EP Vizsgálóbizottsága a megállapításait 2017 márciusában hozta nyilvánosságra. Emellett ki kell emelni a Közös Kutatóközpont (Joint Research Centre – JRC) 2013-as jelentését is, amely már korábban is több kapcsolódó visszasságra világított rá.⁶

Az uniós vizsgálat által feltárt szabályozási és tesztelési hiányosságok

Az EP Vizsgálóbizottsága által készített jelentés a botrány kapcsán több okot is feltárt: így a tesztelési eljárások hibáit, a csalószoftverek létét, az európai

³ Luc Bovens: The Ethics of Dieselgate. *Midwest Studies in Philosophy*, 40. (2016), 1. 262.

⁴ Timothy Gardner – Paul Lienert – David Morgan: After Year of Stonewalling, VW Stunned US Regulators with Confession. *Reuters*, 2015. szeptember 24.

⁵ Az Egyesült Államokban a dízelmotorok aránya mindig is marginális volt, míg Japánban arányuk idővel csökkent is, Európában a részesedésük 2012–2015 között is igen magas volt, 50–53% környékén. Lásd: Michel Cames – Eckhard Helmers: Critical Evaluation of the European Diesel Car Boom. Global Comparison, Environmental Effects and Various National Strategies. *Environmental Sciences Europe*, 25. (2013), 15. 1–22.

⁶ Joint Research Centre (JRC): *A Complementary Emissions Test for Light-Duty Vehicles: Assessing the Technical Feasibility of Candidate Procedures* (2013). (A JRC jelentése.)

típusengedélyeztetés hiányos rendszerét és a kibocsátási követelmények kikényszerítésének hiányosságait.

Régebb óta ismert volt, hogy a laboratóriumi és a valós körülmények közötti tesztelések eredményei között jelentős különbségek lehetnek az úgynevezett New European Driving Cycle (NEDC) fogyasztási ciklus alkalmazása során. Ez a dízelüzemű személygépkocsik nagy többségénél, nem csak a VW modelljeinél merült fel.⁷ 2015-öt megelőzően a pontatlanságokat a NEDC ciklusnak tudták be, amely *nem képezte le a valós használati körülményeket*, így a valós fogyasztási adatokat sem tárta fel. Bár ezt akkor még nem a csalószoftverek alkalmazásának tulajdonították.⁸ Emellett bizonyos *tagállamok* folyamatos jelleggel *blokkolták a minősített többségi döntéshozatalt* a kapcsolódó Real Drive Emission Light Duty Vehicle (RDE-LDV) munkacsoporti üléseken.⁹ Ez akadályozta a Bizottságot is, hogy ambiciózusabb határértékekkel álljon elő az autógyártókkal szemben.¹⁰ Ugyanakkor az új típusengedélyeztetési előírások bevezetésével a Bizottság is adós maradt, így egyértelmű volt a Bizottság egyes belső szervezeti egységei közötti koordináció hiánya.¹¹ Végül összeférhetetlenségi aggályok is felmerültek, hiszen a munkacsoportban meghatározó jelleggel az egyes gyártók szakértői képviseltették magukat, ami eleve kizárta az ágazat reprezentatív, egyúttal nem elfogult képviseletét.¹²

2015 szeptemberét megelőzően sem az EU, sem az egyes tagállamok nem vizsgálták a *csalószoftverek* esetleges használatát, bár a Közös Kutatóközpont korábbi jelentése már utalt azok léteire.¹³ A tagállamok nem következetesen alkalmazták az EU-jogot az ilyen készülékek tekintetében, így azok használata rejtve maradhatott. Bár a Bizottság elméletileg felelős volt a *tagállami szintű végrehajtás felügyeletéért* (és az ilyen eszközök betiltásáért), de nem végzett semmilyen további feltáró vizsgálatot saját vagy a Közös Kutatóközpont kezdeményezésére, a tagállamoktól sem kért további fellépéseket vagy információt.¹⁴

A *típusengedélyeztetést* illetően az EP jelentése rendszerszintű problémákat tárt fel. A tagállami szervek teljesen *eltérő technikai felszereltséggel, szakértelemmel és forrásokkal* rendelkeznek. Általános jelleggel hiányzik az EU-szintű felügyelet a tagállami

⁷ Európai Parlament: *Jelentés a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról*. 2016/2215(INI) (2017. március 2.). 4. A Közös Kutatóközpont évekkel ezelőtt, már 2013-ban azonosította a problémát, ami a RDE-LDV munkacsoport létrehozásához vezetett. Lásd: JRC (2013): i. m. 1.

⁸ Európai Parlament (2017): i. m. 5.

⁹ Az RDE-LDV (*Real Drive Emission Light Duty Vehicle*) első munkacsoporti ülését még a Közös Kutatóközpont hívta össze kiegészítő jellegű tesztciklusok meghatározása érdekében.

¹⁰ Európai Parlament (2017): i. m. 6–7. A Közös Kutatóközpont az új tesztelési ciklus bevezetését 2013 végére irányozta elő: JRC (2013): i. m. 2.

¹¹ JRC (2013): i. m. 7.

¹² JRC (2013): i. m. 8.

¹³ JRC (2013): i. m. 31.

¹⁴ Európai Parlament (2017): i. m. 10.

sztint felett, akárcsak az egységes értelmezés. Ennek következtében a legalacsonyabb követelményeket támaztó tagállami szerveket, valamint a legalacsonyabb díjakat megszabó tagállamokat részesítették a gyártók előnyben.¹⁵ Az engedély iránti kérelem *elutasítására vonatkozó rendszer* nem volt világos.¹⁶ A tagállamok túlzottan a *gyártói laborokban végzett tesztek eredményeire* hagyatkoztak, a tagállami hatóságok egyedül a kapott eredmények tanúsításáért voltak felelősek.¹⁷ A Bizottságnak erősebb koordinációs szerepet kellett volna felvállalnia a típusengedélyeztetés során az *egységes joggyakorlat biztosítása* érdekében, emellett pedig több információt kellett volna bekérnie a tagállamoktól a nem teljesítő típusokkal szembeni fellépést illetően.¹⁸

Végül a *végrehajtás és szankcionálás* tekintetében az EP Vizsgálóbizottság jelentése kifogásolta, hogy az EU hatáskörei alapvetően csak a *szabályozásra* terjedtek ki, míg a végrehajtás alapvetően mindvégig megmaradt tagállami szinten, így a Bizottság kikényszerítési lehetőségei maximum a kötelezettségszegési eljárás megindítására korlátozódtak. Nincsen egységes gyakorlat az EU-ban a fogyasztók számára, hogy a visszahívásokról tájékozódjanak, sem a kompenzációs lehetőségeket illetően, míg az eredeti engedélyt a kibocsátó hatóság tudja csak érdemben visszavonni.¹⁹ A *tagállamok* csak a botrány kirobbanását követően, 2015 végén kezdték meg a vonatkozó uniós jogi követelményeket szigorúbban végrehajtani, különösen a nem laboratóriumi körülmények szerinti megfelelési követelmények vizsgálatát illetően.²⁰ A legtöbb tagállam nem alkalmazott egységes, hatékony és arányos szankciórendszert, nevezetesen a csalószoftverekkel szemben, valamint erről időben nem értesítette a Bizottságot.²¹ Ahogyan azt korábban is írtuk, a Bizottság a 2013-as Közös Kutatóközpont jelentésében foglaltak ellenére (csalószoftverek lehetséges használata) nem végzett további műszaki vizsgálatokat, nem kért a tagállamoktól kiegészítő információkat, vagy kérte fel a tagállamokat vizsgálati vagy egyéb korrekciós lépések megtételére. *Nem volt koordinált egységes fellépés*, kötelezettségszegési eljárások sem indultak.²²

Felemás uniós válaszok és egy létre nem jött ügynökség esete

Jelzésértékű, hogy az EU ügynökségeinek utóbbi évtizedekben tapasztalt „elszaporodása” ellenére az uniós jogalkotó végül *nem döntött ilyen szerv felállítására* mellett a botrányra adott válaszként. Holott számos esetben született ilyen döntés, vagy

¹⁵ Európai Parlament (2017): i. m. 11.

¹⁶ Európai Parlament (2017): i. m. 12.

¹⁷ Európai Parlament (2017): i. m. 12.

¹⁸ Európai Parlament (2017): i. m. 12.

¹⁹ Európai Parlament (2017): i. m. 13.

²⁰ Európai Parlament (2017): i. m. 13.

²¹ Európai Parlament (2017): i. m. 14.

²² Európai Parlament (2017): i. m. 14.

meglévő ügynökségek kaptak újabb hatásköröket az uniós jog végrehajtásának megerősítése érdekében. Ugyanakkor az EU ügynökségei máig „szerződésidegen” szervek – ennek megfelelően alapításuk és működésük alapvető viszonyait (általános jelleggel) nem a szerződések,²³ hanem *soft law* jellegű dokumentumok²⁴ rögzítik. „Szerződésidegen” jellemzőjük okán a kapcsolódó bírósági esetjog²⁵ a hatáskörök ügynökségekre való átruházását máig korlátozottan teszi lehetővé. Ugyanakkor az „ügynökségek elszaporodása”, kiváltképp ezek válságkezelési szerepének felértékelődése gyors és hatékony fellépést tenne szükségessé, amely éppen a korlátozottság meghaladását követeli meg.²⁶

Erdemes megvizsgálni a dízelbotrány szempontjából releváns két ágazat példáját. Ezeknél az ügynökségek alapítása válságreakció volt.

Környezetvédelmi területen az Európai Környezetvédelmi Ügynökség megalapítása még nem egy konkrét válsághelyzethez kapcsolódott, de létrehozásakor tetten érhető volt annak szándéka, hogy a környezet állapotán érdemben is változtasson az uniós szintű szervezeti reform. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség éppen arra szolgál példaként, hogy a formális jogi keretek gyakorlati átlépése is elképzelhető egy ilyen szervnél, így a hatáskörök átruházásának jogi korlátai is inkább elméleti, bár máig fennálló problémát képeznek. Ez az ügynökség elsősorban a környezeti adatok gyűjtéséért, azok jelentések formájában való közzétételéért felel.²⁷ Az adatgyűjtés gyakorlati megvalósítása összetűzésekhez vezetett az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatóságával az 1990-es évek közepén. Az 1994-ben működését megkezdő ügynökség első vezetője, Jiménez-Beltrán úr az adatgyűjtést tágan értelmezve arra törekedett, hogy az ügynökség szakpolitikai elemzésekkel is szolgáljon a tagállami hatóságok és a főigazgatóság tevékenységét és teljesítményét illetően.²⁸ A 2000-es évek közepére átalakult az ügynökség profilja és szerepfelfogása, amely elsődlegesen a tényszerű adatok gyűjtésére korlátozódott, sokkal kisebb hangsúlyt fektetve a szakpolitikai értékelések megfogalmazására.²⁹

²³ Egyes ügynökségek rendelkeznek szektorspecifikus elsődleges jogi alapokkal, így az Európai Környezetvédelmi Ügynökség esetén az EUMSZ 192. cikke (EKSZ 175. cikke), a közlekedési ügynökségeknél az EUMSZ 91. és 100. cikkei (EKSZ 80. cikke), míg az Európai Védelmi Ügynökség esetén az EUMSZ 77. és 79. cikkei szolgáltak jogalapként.

²⁴ Az elsődleges alapok elfogadása helyett az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozatot, valamint annak mellékleteként egy közös koncepciót bocsátott ki a decentralizált ügynökségek jövőbeni működéséről.

²⁵ A C-270/12. sz. Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács ügyben 2014. január 22-én hozott ítélet.

²⁶ Szegedi László: Jogharmonizáció a pénzügyi területen. Szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából? *Állam-és Jogtudomány*, 61. (2020), 2. 115–116.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 401/2009/EK rendelete (2009. április 23.) az Európai Környezetvédelmi Ügynökségről és az európai környezeti információs és megfigyelőhálózatról 2. cikk.

²⁸ Maria Martens: Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 888–889.

²⁹ Martens (2010): i. m. 890–892.

A dízelbotrány tekintetében is úgy tűnik, hogy az Európai Környezetvédelmi Ügynökség konfliktuskerülőbb hozzáállása maradt meg, hiszen a 2016-os jelentésben utaltak a csalószoftverek létre, ugyanakkor a szoftvereket pusztán egyfajta „optimalizálási módszerként” mutatták be.³⁰

További ágazati példát biztosít a *közlekedési terület*. Így közös hatásköre az Európai Repülésbiztonsági Ügynökségnek, az Európai Unió Vasúti Ügynökségének, az Európai Tengerbiztonsági Ügynökségnek (utóbbit egyértelműen az Erika tanker 1999-es katasztrófája³¹ miatt hozták létre), hogy a tagállami hatóságok gyakorlatát felülvizsgálják az EU követelményeinek végrehajtását illetően.³² Ennek hiányára a közúti közlekedési szektorban egyértelműen utalt az EP jelentése. Az említett közlekedési ügynökségek a Bizottság és az érintett tagállam részére is jelentést küldhetnek, amely utóbb kötelezettségszegési eljárás alapja is lehet. Így a Bizottság „meghosszabbított kezeként” működő ügynökséggel, illetve általában az ilyen jellegű hatáskör biztosításával szemben érthető a tagállamok ellenállása.³³ Többek között ez is lehetett az oka annak, hogy végül nem született meg az EU közúti ügyekkel foglalkozó ügynöksége. Bár az ennek kapcsán kibontakozó vita során számos támogató érv felvetődött az uniós döntéshozók (elsősorban az EP) részéről, de a politikai akarat alapvetően hiányzott az új ügynökség létrehozásához.³⁴ Különösen annak kapcsán vethet ez fel dilemmákat, hogy az ügynökségek alapítási és működési kereteit rendező *soft law* jellegű dokumentumok kifejezetten rendelkeznek az egyes ügynökségek egyesítésének lehetőségéről.³⁵ A közlekedési ügynökségeknél ez egyértelmű lehetőség lett volna, ráadásul az unió egésze tekintetében felelős ágazati szereplőként a jelenleginél

³⁰ Jean-Paul Skeete: Examining the Role of Policy Design and Policy Interaction in EU Automotive Emissions Performance Gaps. *Energy Policy*, 104. (2017), 6. 379.

³¹ Madalina Busuioc: *European Agencies. Law and Practices of Accountability*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 32–33.

³² Az Európai Parlament és a Tanács 216/2008/EK rendelete (2008. február 20.) a polgári repülés területén közös szabályokról és az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, valamint a 91/670/EK tanácsi rendelet, 1592/2002/EK rendelet és a 2004/36/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 24. cikk (1) bekezdés; az Európai Parlament és a Tanács 1406/2002/EK rendelete (2002. június 27.) az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség létrehozásáról 3. cikk; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/796 rendelete (2016. május 11.) az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről 11. cikk és 7. fejezet.

³³ Antje David: Inspections as an Instrument of Implementation in the European Composite Administration. In Oswald Jansen – Bettina Schöndorf-Haubold (szerk.): *The European Composite Administration*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia Uitgevers, 2011. 368.

³⁴ Euractive: MEPs Reject EU Road Agency in Vote for New Post-Dieselgate Car Approval Rules (2017. április 5.).

³⁵ Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről (2012. július), valamint annak mellékleteként közös koncepció 1./5. pont.

jóval nagyobb súllyal érvényesíthette volna ez az új uniós szerv az ágazati és uniós érdekeket a globális piaci szereplőkkel szemben.³⁶

Ehhez képest az elemzett jelentések nyomán *létrejött új szervezeti formációk és szakpolitikai lépések* lényegi változást nem hoztak.

A Bizottság az új szabályozási keretek között *közúti és laboratóriumi tesztek*et végez a megfelelőségi vizsgálatok keretében, valamint kiemelt figyelmet fordít a tagállami hatóságok ellenőrzésére.³⁷ A tagállami szinttel kapcsolatban számos kapacitásnövelő, engedélyezési és piacfelügyeleti követelményt fektettek le.

A Bizottságon belül (annak irányítása és vezetése mellett) a végrehajtással kapcsolatos információcseréért felelős *fórum* jött létre a tagállami hatóságok, valamint az érdekeltek tágabb körének (gazdasági szereplők, biztonsági és környezetvédelmi szervezetek) részvételével, hogy elősegítsék a kapcsolódó szabályozás uniós belüli egységes értelmezését. Jogi szempontból a fórum *soft law* jellegű véleményeket és ajánlásokat bocsáthat ki.³⁸ A fórum a tagállami delegáltakból álló összetétele miatt nem feltétlenül segíti elő a szakmai érvek érvényesülését, ráadásul csak jogi kötőerő nélküli szabályozási eszközök kibocsátására hatalmazták fel. Utóbbinál egy-egy EU-ügynökség³⁹ sokkal erősebb pozícióval bírt volna. Az EU-ügynökségek, ahogyan erre az Európai Számvevőszék különjelentése is utal, nem tekinthetők mindig jó megoldásnak.⁴⁰ A szabályozás és a szakértői munka tekintetében mégis egyre nagyobb a szerepük – ráadásul a közlekedési ágazat egy olyan komplex terület, ahol az átfogó környezeti szemlélet érvényre juttatásában, a szakértői feladatok ellátásában és a szabályozás előkészítésében jelentős szerepet kaphatott volna/kaphatna egy közúti közlekedési ügynökség, főleg egy összehozással utóbb létrehozott, minden közlekedési alágazatot átfogó hatáskörrel bíró uniós közlekedési ügynökség.

³⁶ Szegedi László: The Crisis Management of the “Dieselgate”. Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *Európai Tükör*, 21. (2018b), 1. különszám. 85–100.

³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/858 rendelete (2018. május 30.) a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkotóelemeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről, a 715/2007/EK és az 595/2009/EK rendelet módosításáról, valamint a 2007/46/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről 9–10. cikk.

³⁸ (EU) 2018/858 rendelet 6. és 11. cikk.

³⁹ Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018a. 76–84.

⁴⁰ Európai Számvevőszék: 22/2020. sz. különjelentés: Az uniós ügynökségek jövője. A nagyobb rugalmasság és a szorosabb együttműködés lehetőségei. 2020/C 358/06 (2020. október 26.). 16–24.

A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság döntéseinek értékelése

A német Szövetségi Közigazgatási Bíróság ítéletei

A BVerwG (német Szövetségi Közigazgatási Bíróság) többek által elemzett⁴¹ döntése jelentős mértékben korlátozza a dízelüzemű járművek használatát. Így óhatatlanul felmerül a kérdés, hogy mindaz, amit csak hiányos módon vitt véghez az uniós jogalkotó, megvalósulhat-e tagállami szinten. A 2018. februári ítéletek feljogosították az egyes német önkormányzatokat, hogy bizonyos utcákat vagy utcaszakaszokat érintően adott dízelgépjárművekre közlekedési tilalmat rendeljenek el. A két ügy Düsseldorf és Stuttgart városait érintette, amelyekre vonatkozó ítéleti rendelkezések lényegében megegyeznek egymással. Részletesen az előbbi város mint alperes ügyében született döntéssel foglalkozunk.

Düsseldorf (alperes) levegőtisztasági tervvel 2008 óta rendelkezett, amelyet 2013-ban módosítottak. Ennek rendelkezései nem feleltek meg a nitrogén-dioxid- (NO_2 -) határérték elvárható szintjének, a városban elhelyezett mérőpontok 2015-ös mérései alapján (59-60 mikrogramm/köbméter – mg/m^3). A környezetvédelmi egyesület (felperes) 2015. év végén indított közigazgatási pert a határérték be nem tartatása miatt, amelynek a közigazgatási bíróság 2016-ban helyt adott. A határértéket naptári éves átlagként $40 \text{ mg}/\text{m}^3$ -ben állapította meg, és kötelezte Düsseldorf városát a terv megváltoztatására, amely nélkül a városok 2020/24-re szüntették volna meg a túllépést. Így túlnyomórészt az alperes jogorvoslati kérelmét (ugró fellebbezését) elutasította.

Közvetlenül nem képezte a jogvita tárgyát, de kiemelkedő jelentősége volt az utóbbi évek német pereiben annak, hogy az EU joga kibővítette, „fellazította” a *felperesi kört* a közigazgatási perekben. A környezetvédelmi egyesület felperesi fellépését korlátozó német szabályozást az uniós jog követelményei miatt több alkalommal kellett módosítani, amire az ítélet elemzése kapcsán térünk majd ki.

A *jogalap* szempontjából a BVerwG a NO_2 -határérték lehető leggyorsabb betartatására (a kapcsolódó 2008/50/EK irányelvi rendelkezés⁴² alapján) egyetlen alkalmas intézkedésként a tilalom bevezetésének lehetővé tételét tartotta. Az irányelvi rendelkezés szerint azon határértékek túllépésekor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket

⁴¹ Rainer Schenk: Dieselfahrzeuge raus aus den Städten? Das Urteil des BVerwG. *Juris*, (2018), 5. 202–207.; Constantin Beye: Die Voraussetzungen zur Anordnung von Verkehrsverböten für Diesel-Kraftfahrzeuge Zugleich eine Einordnung und Bewertung der Urteile des BVerwG v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, (2018), 6. 528–539.

⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról 23. cikk (1) bekezdés 2. albekezdés.

állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. Uniós jogi alapon a megfelelő intézkedés a tilalom bevezetését jelenti.

A német szabályozás a kapcsolódó szövetségi törvény (BImSchG) és a 2008/50/EK irányelvet átültető rendelet (BImSchV) keretei között vázolja fel, hogy a levegőtisztasági terv alapján milyen formában fogják a túllépést a lehető legrövidebb időn belül megszüntetni. Az alperes jogorvoslati kérelmében azzal érvelt, hogy a német szabályozás nem teszi lehetővé a dízelgépjárművek közlekedési tilalmának elrendelését. A BVerwG megállapította, hogy az uniós jog figyelembevétele mellett erre mégis van lehetőség. A szövetségi törvény felhatalmazást ad a közlekedési korlátozási intézkedések megtételére. Így a BImSchG 40. §-a szerint a kötelezettség minden szennyezőt terhel, aki a túllépésben szerepet játszik – függetlenül az alperesi állítástól, hogy a lényegi szempont a szabályozásban a motor jellege (működése és üzemanyaga – utalva az öngyulladásra a dízelmotornál) lenne. Megállapította a BVerwG, hogy a kapcsolódó német szabályozásban a differenciálás egyes járművek között a hajtómotor jellege (üzemanyaga) helyett alapvetően a kibocsátási értékeket veszi alapul. Utóbbi akár adott útszakaszokra vonatkozó vagy zónaközpontú korlátozást is lehetővé tesz, emellett akár üzembehelyezéstől is fennállhat „a lehető legrövidebb időbeli túllépés” megszüntetése érdekében. Így lehetséges a túllépés megszüntetését akadályozó tagállami szabályozás figyelmen kívül hagyása is, aminek keretében a BVerwG az Európai Unió Bíróságának (EuB) kapcsolódó esetjogát is megvizsgálta. Az EuB korlátozottan ismerte el a tagállamok hivatkozási lehetőségét a túllépés miatti intézkedések „lehető leggyorsabb” módon való meghozatalával szemben. E tagállami kötelezettség független a technikai nehézségektől vagy társadalompolitikai, államháztartási megfontolásoktól. Emellett pedig az EuB utalt olyan esetekre is, ahol a túllépés 10-14 év utáni megszüntetése egyértelműen uniós joggal ellentétes volt. Így az *uniós jog elégséges jogalap* lehet a kapcsolódó közlekedési tilalmak (különösen a dízeljárművek NO₂-kibocsátáshoz való hozzájárulásuk alapján vett) bevezetéséhez, ha ez az „egyetlen alkalmas intézkedés” az uniós jog által előírt NO₂-határérték „lehető leggyorsabb” eléréséhez.

A BVerwG megállapította, hogy ha a tervek nem felelnek meg az irányelvi kötelezettségeknek, akkor a tagállami bíróságok kötelesek a megfelelő intézkedéseket meghozni a tagállami hatóságokkal szemben az EU-jog (az irányelvben foglalt tervbeli követelmények) betartása érdekében. Az uniós jog alkalmazási elsőbbsége alapján a tagállami bíróságok az azzal ellentétes tagállami jogi rendelkezéseket nem alkalmazzák. Ám ez független attól, hogy EU-jog-konform jogértelmezés vagy a közvetlen hatály doktrínájának alkalmazása történik meg, sőt attól is, hogy rendeletileg meghatározták-e a kibocsátásokhoz kisebb mértékben hozzájáruló járművekre a kivételszabályokat (utóbbira az alperes hivatkozott).

A BVerwG hangsúlyozta azt is, hogy a közlekedési tilalom meg kell hogy feleljen az *arányosság* követelményének (a közjogi korlátozás szükséges és alkalmas az elérendő célhoz, valamint azzal arányos). Eltérhet a korlátozás és ennek megfelelően az arányosság aszerint, hogy ez csak adott *útszakaszokra* vonatkozik (ami elképzel-

hető gyalogos övezetté nyilvánítás esetén), vagy az általános cselekvési szabadságot is jelentősen érintő *zónaközpontú* korlátozás (jármű eladásához is vezethet) kerül bevezetésre. Egy (bizonyos) dízelgépjárművekre vonatkozó, útvonalközpontú tilalom beavatkozási intenzitása nem haladhatja meg a vonatkozó közlekedésrendészeti szabályozás szerinti áthajtási és parkolási tilalom szintjét, amellyel a gépjárművezetőknek és a lakosságnak egyébként is számolnia kell, valamint azt eltérnie kell. A vészhelyzetek, különösen a lakosság tekintetében kivételesként szabályozandók.

Könnyítésként adott személycsoportokra (példaként helyi kisiparosok) kivétel-szabályok vonatkozhatnak az első esetben, míg a másodiknál az arányosság szakaszos bevezetéssel oldható meg (a károsanyag-kibocsátások és a környezeti kategóriabesorolás alapulvételével). Az Euro 5 alatti kategóriák azonnal kizárhatók (voltak), az Euro 5-ös kategória csak 2019. szeptember 1. óta (amely elvárható minimális használati időtartamot engedett). Az Euro 4 és az alatti dízelgépjárművek, valamint az Euro 3 és az alatti benzin- és gázüzemű gépjárművek esetén nincs felkészülési időszak. (Az Euro 6 szint egyelőre nem érintett a korlátozásban.)

A BVerwG megállapította, hogy az arányosság követelménye szerint bevezetett közlekedési tilalom nyomán előálló használati korlátozás (a gépjármű vonatkozásában) és az ebből adódó esetleges piaci értékcsökkenés nem esik a bonni alkotmány 14. § szerinti tulajdonhoz való jog védelme alá, kárigényt nem alapoz meg. Nem lehet ugyanis abból kiindulni, hogy a dízelgépjárművek helyi közlekedési korlátozása a használt autók piacának (az egész szegmens) összeomlásához vezetne, vagy különösen magas értékvesztést idézne elő az érintett járművek vonatkozásában – tekintettel az elrendelt intézkedések területileg korlátozott mivoltára.

Tagállami szintű tilalmak vs. uniós szintű dilemmák

Az ítélet több szempontból is dilemmákat vet fel, ami tanulságokkal szolgálhat a többi tagállam számára, bár értelemszerűen adódnak csak egyes tagállamokra jellemző problémák is.

Utóbbira példa a német perjogi dogmatika alanyi közjogok szerinti rendszere. Ez kizárta a nem kormányzati szervezetek keresetindítását olyan esetekben, amikor jogsérelmük olyan normával összefüggésben volt megállapítható, amely kifejezetten csak a közösség érdekeit védte. Így a közérdek mellett az egyéni érdekeket is szolgáló közjogi norma (*Schutznorm*) létét követelte meg a nem címzettek *keresetindítási jogának* elismeréséhez.⁴³ Utóbbi feltétel egyértelműen nem teljesülhetett a környezetvédelmi rendelkezések megsértése miatti (közérdekű) szervezeti fellépésekkor,

⁴³ Rolf Schmidt – Stephanie Seidel: *Verwaltungsprozessrecht*. Bremen, Rolf Schmidt, 2000. 53; Ralf Allenweldt: Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung. *Die öffentliche Verwaltung*, 59. (2006), 15. 623.

hiszen a szubjektív jogsérelem eleve hiányzik a kollektív fellépés keretei között. Emellett az unió egyébként is szorgalmazza a perbeli fellépés kereteinek tagállami kibővítését, mivel a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben ilyen módon is kikényszerítheti az uniós rendelkezések érvényesülését.⁴⁴

A kibővítés egyik alapja az uniós jog normahierarchiájában vegyes egyezményként elfogadott aarhusi egyezmény, amelyet az uniós jogba is átültettek, így a tagállamoknak a kapcsolódó irányelvi célok alapján az érintett nyilvánosságnak (így ilyen szervezeteknek is) az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférését széleskörűen kell biztosítaniuk.⁴⁵ Az EuB a német erőművi kötődésű Trianel-ügyben egyértelművé tette, hogy megkérdőjeleződött a közjogi alanyi jogok megsértésére alapított keresetindítás német rendszere, amely sérti a széleskörűség fenti irányelvi célkitűzését.⁴⁶ Az uniós jog célkitűzéseivel ellentétes volt a német szabályozás azon rendelkezése is, amely a civil szervezeti keresetindítás feltételeként szabta, hogy a szervezet olyan uniós jogból fakadó környezetvédelmi szabály megsértésére hivatkozzon, amely a közösség mellett az egyén érdekeit is védi.⁴⁷ Más tekintetben is a megnyilvánuló bírói aktivizmus jegyében a BVerwG már a Trianel-ügy miatti törvénymódosítás előtt is elismerte a civil szervezeti fellépés lehetőségét egy másik levegőtisztaságvédelmi ügyben.⁴⁸ Így a bírói aktivizmus ebben a tekintetben mindenképpen tetten érhető, másrészt a környezetvédelmi szervezetek fellépését szabályozó német törvényt számtalan alkalommal módosították az utóbbi években.

Lényeges a dízeltilalmi ügyben is vizsgált *jogalap* kérdése, valamint az, hogy a tagállami bírónak az irányelvkonform jogértelmezés és a közvetlen hatály doktrínái közül melyiket kell előnyben részesítenie. Miképp válik az uniós jog a tagállami szintű korlátozás alapjává?

Az uniós jog és a tagállami jog összeütközésének feloldása érdekében az idők folyamán több kollíziós doktrína jött létre (primátus, szupremácia, közvetlen hatály,

⁴⁴ Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt. Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 33–53.

⁴⁵ A keresetindítási jog kiszélesítéséhez kapcsolódóan az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés aarhusi követelményeinek (9. cikkének) átültetése felemás módon történt meg az uniós jogalkotói döntésből fakadóan. Ennek oka, hogy az átültető 2003/35/EK irányelv csak a környezeti hatásvizsgálati, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló irányelvek módosításával, az azok által szabályozott területen várja el, hogy biztosítsák az érintett nyilvánosság részvételét, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ennek követelményeit pedig szinte szó szerint vette át a környezeti hatásvizsgálati 2011/92/EU kodifikációs irányelv 11. cikke és az ipari kibocsátásokról szóló 2010/75/EU irányelv 25. cikke.

⁴⁶ Jörg Berkemann: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt »so nicht« und in Bedrängnis. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126. (2011), 20. 1258.

⁴⁷ A C-115/09. sz. Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet.

⁴⁸ Lásd a BverwG Luftreinhalteplan Darmstadt 2013. szeptember 5-i, 7 C 21.12 sz. ítéletének 48. pontját.

közvetett hatály, közvetlen alkalmazhatóság).⁴⁹ Ebben az ügyben két doktrína alkalmazása merülhet fel: a *közvetlen hatály* doktrínája azt fejezi ki az uniós és a tagállami jogrend viszonyában, hogy az uniós jogszabályokra a tagállami jogrenden kívül álló normák vagy a magánfelek szempontjából lehet-e közvetlenül hivatkozni a tagállami jogalkalmazók előtt, illetve a jogalkalmazók közvetlenül ezeket hívhatják-e fel az egyes hatósági és bírósági ügyek eldöntése során.⁵⁰ A *közvetett hatály* doktrínája az uniós joggal konform jogértelmezés követelményét fedi le a tagállami és uniós jogrend összeütközésekor – így a tagállami jogszabályi rendelkezések félretétele helyett azoknak az uniós jog rendelkezéseivel összhangban lévő értelmezését eredményezi.⁵¹

Nem feltétlenül egyértelmű, hogy az egyes doktrínák között fennáll-e valamilyen sorrendiség, ha a tagállami bíró észleli az összeütközést az uniós és a tagállami rendelkezések között. A szakirodalomban találunk olyan álláspontot, amely az időbeli sorrendiség megtartását javasolja⁵² a kevésbé jelentős beavatkozással járó, a szubszidiaritás elvét jobban tiszteletben tartó jogértelmezés javára. Ezt azonban az EuB gyakorlata nem feltétlenül tükrözi vissza. A Pfeiffer-ügyben hozott ítélet⁵³ szerint a közvetlen hatály vizsgálatát megelőzően először az uniós jogi rendelkezésekkel konform jogértelmezés lehetőségének vizsgálata mellett foglalt állást az EuB, azonban voltak olyan esetek⁵⁴ is, ahol megcserélte ezt a sorrendet. Egyébiránt a közvetlen hatály a jellegéből fakadóan kötelezettséget áthárító módon nem hivatkozható a horizontális jogviszonyokban, bár háromoldalú jogviszonyokban adott körülmények között igen, míg a közvetett hatály esetében ez a fajta elvi megszorítás nem feltétlenül áll fenn.⁵⁵

Jelen ügyben is egyfajta speciális jelleg érvényesül. A német szabályozás volt a tilalmak bevezetésének alapja, ugyanakkor annak konkretizált, teljes érvényesülést biztosító tartalma az uniós jogból fakad. Értelemszerűen vannak olyan

⁴⁹ Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. *Európai Jog*, 11. (2011), 5. 35–45.

⁵⁰ Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 364.

⁵¹ Maartje Verhoeven: *The Costanzo Obligation: The Obligation of National Administrative Authorities in Case of Incompatibility between National Law and European Law*. Utrecht, Publisher Intersentia Uitgevers, 2011. 37. Az EuB közvetett hatályról rendelkező esetjogát illetően lásd a C-14/83. sz. Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen ügyben 1984. április 10-én hozott ítéletet; a C-106/89. sz. Marleasing SA kontra La Comercial Internacional de Alimentacion SA. ügyben 1990. november 13-án hozott ítéletet.

⁵² Verhoeven (2011): i. m. 37.

⁵³ A C-397/01–C-403/01. sz. Pfeiffer és társai ügyben 2004. október 5-én hozott ítélet szerint a közvetlen hatály vizsgálatát megelőzően először az uniós jogi rendelkezésekkel konform jogértelmezés lehetőségének vizsgálata mellett foglalt állást az EuB.

⁵⁴ Lásd a C-91/92. sz. Faccini Dori-ügyben 1994. július 14-én hozott ítéletet és a C-212/04. sz. Konstantinos Adeneler és társai kontra Ellinikos Organismos Galaktos ügyben 2006. július 4-én hozott ítéletet.

⁵⁵ Szegedi (2018a): i. m. 60.; Schenk (2018): i. m. 207.

jellegű összeütközések az uniós jog és a tagállami jog között, amikor inkább csak a közvetett vagy csak a közvetlen hatály doktrínája jöhet számításba. Jelen esetben inkább egyfajta kiegészítés történik meg az uniós jog alkalmazási elsőbbségének biztosítása érdekében. Ennek kapcsán egyértelművé tette a BVerwG, hogy nem volt döntő szempont ebben az esetben, hogy a két érintett doktrína melyike nyer/nyert alkalmazást. A lényegi mozzanat a túllépések megszüntetésének biztosítása volt, ami megkövetelte az ítéleti rendelkezés meghozatalát. Bár jelen eset inkább a közvetlen hatály doktrínájához köthető, hiszen többek között azt is figyelmen kívül hagyták, hogy a BImSchV célja a felügyelet megkönnyítése és szövetségileg egységes jelölési rendszer bevezetése volt a gépjárművek számára a károsanyag-kibocsátásuknak megfelelően.⁵⁶

Végül érdemes kitérni az *arányosság* és a *tervek komplex jellege* kapcsán megfogalmazott ítéleti következtetésekre is. Az itt vizsgált érvek központi kérdése, hogy a tilalom mire (útszakaszra vagy zónára) terjed-e ki. Ennek az „útszakasz szerinti vagy zónaalapú megközelítésnek” több megkérdőjelezhető következménye is van. Az arányosság útszakaszra vonatkozó korlátozásnál nem, míg a zónaalapúnál időbelileg szakaszos bevezetést tett lehetővé az ítélet. Beye szerint a BVerwG alapvetően a gazdasági érdekek érintettségét mérlegelte a zónaalapú korlátozásnál, ám a szennyezéssel érintett lakosság érdekeit nem kellő súllyal kezelve vette figyelembe, különösen az átmeneti (türelmi) időszak alatt egyébként szennyezésnek kitettek esetében.⁵⁷ Ráadásul a tényleges kibocsátási adatok és a korábbi tesztelési módszertan hiányosságai okán a lakosság kitettsége az ítéleti korlátozásokkal nem érintett Euro 6-os motoroknál is fennállhat.⁵⁸ A szakirodalmi elemzések arra is utalnak, hogy felfedezhető egyfajta ellentmondás egyrészt az uniós jog alkalmazási elsőbbsége mint teljes érvényesülést kívánó követelmény és a korlátozások (megengedőbb jellegű) szakaszos bevezetése között.⁵⁹ Jelzésértékű Hamburg példája, ahol a zónaalapú változat dilemmáit megkerülendő csak útszakaszokra vonatkozó tilalmakat vezetnek be.⁶⁰ Ellentmondásos lehet a dízeljárművek szennyezését kiemelni az egyéb szennyezési források figyelembevétele nélkül,⁶¹ ami átfogóbb közlekedési és környezetvédelmi szemléletrendszer bevezetését tenné szükségessé (ahogyan arra az EU ügynökségei kapcsán utaltunk).

Több tagállam bíróságai is foglalkoztak a *tervek komplex jogi természetével*. Német bírósági szinten is megkérdőjelezték, hogy a tervek szabályozási jogosultságot biz-

⁵⁶ Schenk (2018): i. m. 207.

⁵⁷ Beye (2018): i. m. 534–537.; Schenk (2018): i. m. 205.

⁵⁸ Schenk (2018): i. m. 205.

⁵⁹ Beye (2018): i. m. 537.

⁶⁰ Beye (2018): i. m. 538.

⁶¹ Beye (2018): i. m. 537. Ugyanakkor szakértői elemzések is alátámasztják, hogy a helyi közlekedés 70–80%-ban felelős az NO₂-kibocsátásért, valamint ennek legalább 80%-a a dízeljárművekből származik, amelyeknek körülbelül a fele dízelüzemű személygépkocsi (Schenk [2018]: i. m. 205.).

tosítanának.⁶² Kiemelte azt is a német gyakorlat, hogy fontos lenne a nyilvánosság bevonása a korlátozások kivételszabályainak (a mentesítések) konkretizálásakor.⁶³ A magyar bírói gyakorlat tisztázta, hogy a 2008/50/EK irányelvet átültető magyar szabályozás a terv esetében a nyilvánosság részvételét a véleményezési jog útján biztosítja, az nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak (civil szervezet felperesi fellépését ezen az alapon nem biztosították). A tervek a határértéket meghaladó légszennyezettség helyét, a szennyezettség jellemzőit, okait, a levegőminőség javítására irányuló már megtett és lehetséges intézkedések bemutatását, azok költségeit, a hosszú távon tervezett programokat határozzák meg, így nem minősülnek az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezésnek. Így alaptalanul hivatkozott arra az adott ügyben fellépni kívánó környezetvédelmi szervezet, hogy a terv közigazgatási cselekménynek minősül, és az a szervezet nyilvántartásba vett tevékenységét érinti.⁶⁴ Ezek alapján a tervek egyfajta köztes szerepet töltenek be, de azok kikényszerítése, még ha meg is követelhető, ugyanakkor elkerülhetetlen dilemmákhoz vezet a tagállami jogalkalmazás szintjén.

Összegzés

A tagállami bíróságok és alkotmánybíróságok a 2020-as évek elején egyre több alkalommal hangsúlyozzák a környezetvédelmi szempontok figyelembevételének fontosságát. Így kifogásolták a klímasemlegességi követelmények nem megfelelő tagállami átültetését, és megkövetelik azok komolyabb iparági kikényszerítését is.⁶⁵

A dízelbotrány kapcsán tett tagállami (német) válaszlépések is az aktivista bírói fellépés körébe tartoznak, emellett több, az uniós jog érvényesülését napi szinten befolyásoló tényezőre világítanak rá. Éppen a német viszonyok között meghatározó volt az EuB hatása a német perjogi dogmatikára, amely a korábban igen megszorító felperesi fellépés kereteit bővítette ki az aarhusi követelmények uniós átvétele miatt. Ráadásul ezt a megközelítést a bírák átvették akár a tagállami jogalkotói intézkedések elfogadását megelőzően is. Ezen túlmenően – már a dízelüzemű gépjárműveket közvetlenül érintve – az uniós követelmények érvényesülését az aktivista bírói megközelítés a levegőtisztasági tervek kereteinek tágabb értelmezésével és az uniós

⁶² Lásd a VGH München 2017. február 27-i, 22 C 16/1427 sz. ítéletének 143. pontját (idézi Schenk [2018]: i. m. 205.).

⁶³ Schenk (2018): i. m. 206.

⁶⁴ A Kúria Kfv.IV.37.700/2020/5. számú ítélete.

⁶⁵ Bundesverfassungsgericht: Beschluss vom 24 März 2021, No. 1 BvR 2656/18; 1 BvR 78/20; 1 BvR 96/20; 1 BvR 288/20; Hague District Court: Judgment of the Hague District Court of 26 May 2021, AssociationVereinigung Milieudéfense et al. v. Royal Dutch Shell PLC of Case C/09/571932.

jog szerinti határértéki követelmények alapulvételével biztosította. Bár a jogalkalmazói dilemmák érezhetők az arányosság alapelve kapcsán kifejtett következtetéseknél, ami nem vezetett minden szempontból ellentmondásoktól mentes érveléshez. A többi tagállam jogalkotója és jogalkalmazója is hasonló lépésekre szánta vagy szánja el magát az utóbbi években, ahol a kellően gyors időzítésnek kiemelkedő szerepe lehet. Az uniós polgároknak biztosítandó azonos szintű védelemhez szükséges, hogy az egyik államból korlátozások miatt kitiltott gépkocsik ne a még enyhébb korlátozásokat alkalmazó másik tagállamokba kerüljenek. Így az egységes rendszer szerinti korlátozások bevezetése, az ebbéli koordinálás megerősítése, a jó gyakorlatok átvétele mindenképpen hasznos lehet a jövőben. Ráadásul az EU zöldmegállapodása (Green Deal) keretében a „zöldpolitikák” egyre inkább ágazati kötődésüket veszítik el, mivel a klímasemlegességi célkitűzések eléréséhez valamennyi szakpolitikának hozzá kell járulnia. A közlekedésnek ebben kiemelkedő szerep fog jutni, benne minden szereplőjének, de főleg a közúti járműveknek.⁶⁶

Felmerül annak dilemmája, hogy egy ilyen tilalmi/korlátozási rendszer alkalmas-e végső soron az EU által elvárt környezeti, azon belül is levegőtisztasági elvárások érvényre juttatására. Az EU-jog végrehajtása máig döntően tagállami szintű, így érthető, hogy az uniós jogalkotó és jogalkalmazó a hangsúlyt máig ide helyezi, ha az uniós jog végrehajtása merül fel. Ám éppen az iparági/ágazati szabályozás technikai elemeinek kidolgozása és végrehajtása vált igen problémássá a dízelbotrányban. Elmaradt egy újabb ügynökségi szereplő létrehozása, ami – ha nem is a szakpolitikai újítások elkerülhetetlen lépése lett volna, de – több előnyt is magában hordozna. Jelzésértékű módon az uniós jogalkotó nem merte azt felvállalni, amire képes volt egyéb (közlekedési) ágazatok esetében, elmulasztva ezzel adott esetben annak lehetőségét is, hogy a globális viszonyok között is kellő potenciális súllyal rendelkező ágazati szereplőt hozzon létre. Ahogyan erre a bemutatott német ítélet arányossággal kapcsolatos dilemmái is utalnak, a terület komplexitása egyre inkább megkövetelné a több szakpolitikai területre kiterjedő, tényleges és naprakész technikai tudást felhasználó döntéshozatalt. Ennek kialakítása nem pusztán az uniós és a belső piac miatt lényeges, hanem az uniós polgárok azonos szintű védelmét is jobban szolgálja.

⁶⁶ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az (EU) 2019/631 rendeletnek az új személygépkocsikra és az új könnyű haszongépjárművekre vonatkozó szén-dioxid-kibocsátási előírásoknak az Unió fokozott éghajlatvédelmi törekvéseivel összhangban zajló megerősítése tekintetében történő módosításáról.

No Need to Worry? Union- and Member State-level Reactions to the 'Dieselgate'

Abstract

In the middle of 2010es the 'Dieselgate' caused a schok for the whole European automobile industry. It has been revealed that certain modells of Volkswagen could only meet the emission requirments only during the laboratory emission testing by using fraudulent software, while they emitted up to 40 times more NO_x under real driving conditions. It became obvious, that the proper level playing field to regulate the activity of global market players can hardly be the level of the member states or even of the EU due to the diverse technical requirements as well as to the diffusion of enforcement competences. However the EU-level legislative proposals demonstrated a rather 'weaker ambition'. The German Federal Administrative Court's judgments on driving bans for diesel cars in central areas of German cities due to be imposed by municipalities can also be considered as the signs of judicial activism in lack of the more ambitious Union legislative steps. Additionally, due to the highly complex nature of the subject matter the responses given by the judges are not necessarily consistent. Meanwhile the legislator and judges of other member states are about to take similars decisions, which makes the right timing of such policy-steps clearly important. The Union citizens do need to have same level protection, therefore the potential forum-shopping by re-exporting the used cars to member states which apply less strict emission requirments should also be avoided. Therefore, the application of single regulatory framework, the enhanced coordination as well as the transfer of good practices might be essential to deal with the aftermath of the Dieselgate. Nevertheless the EU's Green Deal also marks the starting point of a new area, in which green policies might became much more horizontal than before. In this new era the transportation, especially the the road transportation will have a pivotal role to meet climate-neutrality goals.

Keywords: Dieselgate, fraudulent software, emission requirements, EU agencies, enforcement by Member States, judicial activism, EU Green Deal

Irodalomjegyzék

- Allenweldt, Ralf: Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung. *Die öffentliche Verwaltung*, 59. (2006), 15. 621–631.
- Berkemann, Jörg: Die unionsrechtliche Umweltverbandsklage des EuGH – Der deutsche Gesetzgeber ist belehrt ›so nicht‹ und in Bedrängnis. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 126. (2011), 20. 1258–1260.
- Beye, Constantin: Die Voraussetzungen zur Anordnung von Verkehrsverboten für Diesel-Kraftfahrzeuge Zugleich eine Einordnung und Bewertung der Urteile des BVerwG v. 27.2.2018 – 7 C 26.16 und 7 C 30.17. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, (2018), 6. 528–539.
- Blutman László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. Budapest, HVG-ORAC, 2013.
- Bovens, Luc: The Ethics of Dieselgate. *Midwest Studies in Philosophy*, 40. (2016), 1. 262–284.
- Busuioc, Madalina: *European Agencies. Law and Practices of Accountability*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Cames, Michel – Eckhard Helmers: Critical Evaluation of the European Diesel Car Boom. Global Comparison, Environmental Effects and Various National Strategies. *Environmental Sciences Europe*, 25. (2013), 15. 1–22.
- David, Antje: Inspections as an Instrument of Control of Implementation in the European Composite Administration. In Oswald Jansen – Bettina Schöndorf-Haubold (szerk.): *The European Composite Administration*. Cambridge–Antwerp–Portland, Intersentia Uitgevers, 2011. 357–383.
- Euractiv: MEPs Reject EU Road Agency in Vote for New Post-Dieselgate Car Approval Rules (2017. április 5.). Online: www.euractiv.com/section/transport/news/meps-reject-eu-road-agency-in-vote-for-new-post-dieselgate-car-approval-rules/
- Európai Parlament: *Jelentés a gépjárműiparban alkalmazott kibocsátásmérés vizsgálatáról*. 2016/2215(INI) (2017. március 2.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049_HU.html
- Európai Számvevőszék: *22/2020. sz. különjelentés: Az uniós ügynökségek jövője. A nagyobb rugalmasság és a szorosabb együttműködés lehetőségei*. 2020/C 358/06 (2020. október 26.). Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/acc4d8cd-1756-11eb-b57e-01aa75ed71a1/language-hu>
- Gardner, Timothy – Paul Lienert – David Morgan: After Year of Stonewalling, VW Stunned US Regulators with Confession. *Reuters*, 2015. szeptember 24. Online: www.reuters.com/article/usa-volkswagen-deception/insight-after-year-of-stonewalling-vw-stunned-us-regulators-with-confession-idUSL1N11U1OB20150924
- Gombos Katalin: Az uniós jogból fakadó bírói jogvédelmi eszközök szintjei és lépcsőfokai. *Európai Jog*, 11. (2011), 5. 35–45.
- Javaslat érkezett a környezetvédőktől: már jövőre elkezdődne a régi dízelautók kitiltása Budapestről. *Portfolio.hu*, 2021. július 22. Online: www.portfolio.hu/gazdasag/20210722/javaslat-erkezett-a-kornyezetvedoktol-mar-jovore-elkezdodne-a-regi-dizelautok-kitiltasa-budapestrol-493622
- Joint Research Centre (JRC): *A Complementary Emissions Test for Light-duty Vehicles: Assessing the Technical Feasibility of Candidate Procedures* (2013). Online: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC75998>
- Martens, Maria: Voice or Loyalty? The Evolution of the European Environmental Agency. *Journal of Common Market Studies*, 48. (2010), 4. 881–901.

- Schenk, Rainer: Dieselfahrzeuge raus aus den Städten? Das urteil des BVerwG. *Juris*, (2018), 5. 202–207.
- Schmidt, Rolf – Stephanie Seidel: *Verwaltungsprozessrecht*. Bremen, Rolf Schmidt, 2000.
- Skeete, Jean-Paul: Examining the Role of Policy Design and Policy Interaction in EU Automotive Emissions Performance Gaps. *Energy Policy*, 104. (2017), 6. 373–381.
- Szegedi László: *Az európai közigazgatás fejlődése és szabályozása*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2018a.
- Szegedi László: The Crisis Management of the “Dieselgate”. Transboundary (and) Crisis Driven Evolution of EU Executive Governance with or without Agencies? *Európai Tükör*, 21. (2018b), 1. különszám. 85–100. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/eumirror/article/view/1231/556>
- Szegedi László: *Közigazgatási bírói jogvédelem uniós átalakulás alatt. Eltérő jogvédelmi mércék az EU jogának tagállami és uniós végrehajtása során*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Szegedi László: Jogharmonizáció a pénzügyi területen. Szabadulhat-e az Európai Bankhatóság a hatáskör-átruházás korlátainak szorításából? *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 2. 114–131.
- Verhoeven, Maartje: *The Costanzo Obligation: The Obligation of National Administrative Authorities in Case of Incompatibility between National Law and European Law*. Utrecht, Publisher Intersentia Uitgevers, 2011.

Vákát oldal

Sziebig Orsolya Johanna¹

Ökocídium az uniós jogban – eddigi történések és lehetséges scenáriók



Absztrakt

Napjaink egyre gyakrabban előforduló környezeti katasztrófái már az európai térségben is rámutatnak a klímaváltozás negatív következményeire. A nemzetközi közösség és az Európai Unió minél hatékonyabb cselekvési tervet igyekszik meghatározni, amelynek középpontjában a fenntartható gondolkodásmód van. Ugyanakkor az elmúlt években újra erőre kapott a legsúlyosabb környezetrombolást elkövető személyek és vállalatok büntethetőségének gondolata. Az ökocídium története egészen az 1970-es évekig tekint vissza, azonban hosszú időre lekerült mind a Nemzetközi Jogi Bizottság, mind az államok tárgyalási palettájáról. Az utóbbi évtizedben újra felmerült a nemzetközi szintű büntethetőség kérdése, ezzel együtt az ökocídium egyre nagyobb támogatást nyert. Az Európai Unióban is láthatunk törekvéseket az ökocídium elfogadása iránt, elsősorban a zöld lobbij részéről. Ugyanakkor, az uniós intézmények diskurzusában és a tagállami jogalkotásban is mind gyakrabban találkozunk a környezeti károkért való büntetőjogi felelősség aspektusával. Jelen tanulmány az eddigi történéseket, a jelenlegi folyamatokat és a lehetséges jövőbeli scenáriókat járja körbe.

Kulcsszavak: ökocídium, európai polgári kezdeményezés, környezetjog, EU-környezetpolitika, klímaváltozás, Nemzetközi Büntetőbíróság

Bevezetés

A környezetvédelem és a fenntartható gondolkodásmód egyre nagyobb teret nyer napjainkban. Az európai térség mindig is élen járt a környezeti megfontolások figyelembevételében, de ez főként annak köszönhető, hogy az ipari forradalom okozta negatív hatások jelentős mértékben érintették. Az Európai Unió (EU) mint *sui generis* entitás mára kiterjedt környezetjogi szabályozással rendelkezik, jelentősen meghatározva a tagállamok vonatkozó joganyagát.² Nem vitás, jelen századunk

¹ Egyetemi adjunktus, SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék (e-mail: ojsziebig@juris.u-szeged.hu).

² Lásd Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetjogi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.

legfontosabb kihívása a globális környezeti problémák kezelésének kérdése, amelyek súlyos negatív hatásokat tartogatnak az európai államok számára is.

2021 nyarán Európának katasztrófák sorával kellett szembenéznie. Az extrém időjárás a nyugati területeken heves esőzéseket és áradásokat, míg a déli régiókban hőhullámokat és soha nem látott tűzvészt tartogatott. Kyriakos Mitsotakis görög miniszterelnök szavaival: „A tüzesetek megmutatták a klímaváltozás realitását.”³ Mindeközben a klímakutatók a Golf-áramlat lassulására figyelmeztetnek, ami alapvetően megváltoztathatja az európai térség klimatikus viszonyait. A legújabb modellezések alapján századunk végére mintegy 35-45%-kal gyengülhet az áramlat, ami már visszafordíthatatlan instabilitáshoz vezet.⁴ Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület I-es munkacsoportja 2021 augusztusában adta közre legújabb jelentését,⁵ amelyben a klímaváltozást „széles körűnek, gyorsnak és erősödőnek” jellemezte.⁶ A jelentés új becsléseket tartalmaz a következő évtizedek hőmérsékleti viszonyaira. Ha a 1,5 °C-os globális felmelegedési szintet átlépjük, és nem történik azonnali, gyors és nagymértékű csökkentés az üvegházhatású gázok kibocsátásában, akkor a felmelegedés 1,5 °C-os vagy akár 2 °C-os korlátozása elérhetetlen lesz. Most első alkalommal a jelentés részletes regionális elemzéseket is tartalmaz, amelyek szerint az európai térségnek számolnia kell a hőmérséklet és a tengerszint emelkedésével, egyúttal a szélsőséges időjárási jelenségek gyakoribbá válnak, idesorolva az áradásokat, a hosszú ideig tartó hőhullámokat és az aszályos időszakokat.⁷ Ugyancsak beszámolhatunk a biológiai sokféleség jelentős csökkenéséről, amely bár a Föld más részeihez képest kedvezőbb mutatókkal rendelkezik Európában, de így is mintegy 24%-os veszteségről beszélhetünk. A biodiverzitás csökkenéséhez jelentős mértékben hozzájárul a klímaváltozás, azonban a vezető ok a természetes szárazföldi és vízi élőhelyek megváltoztatása vagy felszámolása.⁸

A fentiekre is tekintettel, egyre inkább felértékelődik a környezet védelme és a legsúlyosabb környezetpusztító magatartások akár büntetőjogi szankcionálása. A környezet büntetőjogi védelme új keletű, az 1970-es évekre tekint vissza. Az Európai Unió bizonyos mértékben törekszik a tagállamokat rábírni a vonatkozó szabályozás elfogadására, ennek az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről biztosít joga-

³ Greece Wildfires Spread, Causing Mass Evacuations. *BBC*, 2021. augusztus 7.

⁴ Levke Caesar et al.: Current Atlantic Meridional Overturning Circulation Weakest in Last Millennium. *Nature Geoscience*, (2021), 14. 118–120.

⁵ IPCC: *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis* (2021).

⁶ IPCC: *Climate Change Widespread, Rapid, and Intensifying*. Press Release, 2021/17/PR (2021. augusztus 9.).

⁷ IPCC Working Group I: *Regional Fact Sheet – Europe* (é. n.). 1–2.

⁸ A biodiverzitás csökkenéséről átfogó képet nyújt a WWF által 2020-ban közreadott Living Planet Report. R. E. A. Almond – M. Grooten – T. Petersen (szerk.): *Living Planet Report 2020. Bending the Curve of Biodiversity Loss*. Gland, WWF, 2020. 19–20.

pot.⁹ Napjainkban azonban egyre nagyobb szerepet kap a nemzetközi jog területéről érkező ökocídium, amely alapjaiban változtathatja meg a környezeti károk büntetőjogi szankcionálásának területét. Jelen tanulmány keretei között röviden meghatározom az ökocídium általános jelentéstartalmát és fogalmát. Részletesen bemutatom továbbá az ökocídium eddigi történetét az Európai Unióban és a már megvalósult kezdeményezések körét. Végül, de nem utolsósorban néhány, az ökocídiummal kapcsolatos jövőképet vázolok fel.

Az ökocídium rövid története és fogalma

Az ökocídium kifejezés mind gyakrabban jelenik meg a közbeszédben és a jogi szakzsargonban is. Ugyanakkor, magyar nyelvű szakirodalomról csak korlátozottan beszélhetünk.¹⁰ Éppen a kifejezés általános ismertségének hiányára tekintettel érdemes megvizsgálni, pontosan mit értünk ökocídium alatt, milyen meghatározásokat fogadtak el napjainkig. Jelen tanulmány keretei között az ökocídium történetére csak utalással élek, hiszen fő célkitűzésem az ökocídium Európai Unióban elfoglalt helyének vizsgálata.

A vietnámi háború egyfajta katalizátorként működött az ökocídium kapcsán. Az Amerikai Egyesült Államok 1961 és 1971 között kifejtett háborús cselekményei során 73 millió liternyi vegyszert permeteztek szét ellenséges területeken, mezőgazdasági földeken, ültetvényeket pusztítottak el, számos természetes élőhelyet bulldózerekkel tettek a földdel egyenlővé. Az ökocídium kifejezést 1970-ben dokumentálták először, amikor Arthur W. Galston amerikai növénybiológus és bioetikus professzor egy új nemzetközi megállapodás mellett érvelt, az ökocídium betiltása érdekében. Galston, aki ekkor a Yale Egyetem Botanikai Intézetének elnöki tisztét töltötte be, az elsők között, már 1966-ban felszólalt a Vietnámban alkalmazott növényirtó szerek ellen, utalva azok ökológiai és emberi egészségre gyakorolt hatásaira. 1972 fordulópontot jelentett a nemzetközi környezetvédelemben, ekkor tartották az első, ENSZ keretében rendezett konferenciát, Stockholmban. A konferencián előadott beszédében Olof Palme egykori svéd miniszterelnök (1969–1976; 1982–1986) kifejezetten ökocídiumként említette meg az USA által folytatott ökológiai hadviselést, amelyre beszédében élesen „felháborító dologként” utalt. A konferencia nyomán a környezet elleni bűncselekményekkel foglalkozó munkabizottság 1972-ben alakult meg, és számos nem kormányzati szervezet támogatása mellett

⁹ Görgényi Ilona: Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. *Agrár- és Környezetjog*, 13. (2018), 25. 63–80.

¹⁰ Az első magyar nyelvű tanulmányt Bodnár László szegedi nemzetközi jogász professzor publikálta a *Jogtudományi Közöny* hasábjain, 1974-ben. Bodnár professzor úr az ecocide kifejezést „ökocídium” fordításban emelte át a magyar jogi nyelvezetbe. Lásd Bodnár László: Az „ökocídium” kérdéséről. *Jogtudományi Közöny*, 29. (1974), 5. 230–239.

látta el munkáját. Richard A. Falk professzor, aki a nemzetközi jog és a háborús bűncselekmények szaktekintélye, 1973-ban publikálta az ökokódiümegyezményről szóló tervezetét – kifejezetten a háború idején végrehajtott ökokódiümmra koncentrálvá. Ezt követően az ökokódiüm 1984 és 1996 között szerepelt a Nemzetközi Jogi Bizottság tárgyalási palettáján is, amely a súlyos környezetpusztítással mint lehetséges környezet elleni bűncselekmény kérdésével foglalkozott. Az ebben az időben tárgyalt béke elleni bűncselekmények tervezetéből azonban eltűnt, így a Római Statútumban¹¹ sem szerepelt később önálló tényállásként. Az ökokódiüm modern története Pauline Helène „Polly” Higgins skót ügyvéd, nemzetközi jogász, író és környezetvédelmi lobbista nevéhez fűződik, aki 2010 áprilisában nyújtott be javaslatot az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez az ökokódiüm nemzetközi szabályozása elfogadásának kezdeményezésére. Javaslátában a Nemzetközi Büntetőbíróság alapító okiratának, a Római Statútumnak a kiegészítését javasolta. Higgins szervezete, a Stop Ecocide Foundation azóta is szakadatlanul fáradozik az ökokódiüm büntet-hetőségének nemzetközi elfogadottságáért.¹²

Általános jelentéstartalom

Az angol terminológia gyökere az *oikos*, vagyis ökoszisztéma és a *caedere*, vagyis pusztítás görög és latin eredetű szavak, amelyekből szóösszetételként keletkezett az angol nyelvű *ecocide*. Szó szerinti fordításban annyit tesz: *killling our home*, vagyis elpusztítani az otthonunkat. Az ökokódiüm általános értelemben arra a kérdésre keresi a választ, hogy a legsúlyosabb környezetpusztítást elkövetők hogyan vonhatók felelősségre, miként büntethetők akár a nemzetközi, akár a nemzeti jog alapján. 2019-ben a Nemzetközi Büntetőbíróság alapító dokumentuma, a Római Statútum részes feleinek konferenciájához kapcsoltan tartottak egy rendezvényt. Ennek keretében Vanuatu szigetállam javasolta, hogy a statútumot egészítsék ki az ökokódiümmal mint önálló tényállással. Ehhez a Római Statútum módosítása szükséges.¹³ A statútum módosításáig hosszú út vezet, és a Nemzetközi Büntető-

¹¹ A Római Statútum a Nemzetközi Büntetőbíróság (ICC) alapító okirata, amelyet 1998-ban, Rómában írtak alá, és 2002-ben lépett hatályba. Meghatározza az ICC tárgyi joghatóságát, vagyis azon cselekmények körét, amelyekben vizsgálódhat és eljárhat.

¹² Sziebig Orsolya Johanna: *Ecocide, the New, Yet Old International Crime. Shifting Approaches and Possible Outcomes*. Conference Papers. Timișoara, 13th International Biennial Conference organised by the Faculty of Law of the West University of Timișoara, 2021.

¹³ *Statement by H. E. John H. Licht Ambassador of the Republic Vanuatu to the European Union, General Debate of the 18th Session of the Assembly of State Parties of the Rome Statute of the International Criminal Court* (2019. december).

bíróság sem mentes a kritikai észrevételektől, így az ökocídium sikeres integrálása megkérdőjeleződhet.¹⁴

Az ökocídium nemzetközi jogi fogalma

Bodnár professzor a következőképpen állapította meg az ökocídium fogalmát: „Ekocídium deliktumát követi el az az állam, amely az emberi környezetet szándékosan, olyan mértékben megrongálja vagy pusztítja, hogy az saját államának területén kívül az ökológiai egyensúly megbontására vezethet.”¹⁵ Higgins 2010-es javaslatában szereplő fogalom szerint „az ökocídium az ökoszisztéma(ák) olyan kiterjedt károsítása, megsemmisítése vagy vesztesége, akár emberi tevékenység vagy más okozó által, amely az adott terület lakói számára annak (azok) békés élvezetét jelentős mértékben korlátozta”.¹⁶ Higgins könyvében és több tanulmányban is foglalkozott az ökocídium fogalmával. A nemzetközi jog szemszögéből további két kategóriára osztja az emberi beavatkozás eredményeképpen bekövetkező ökocídiumot. A kideríthetőre, amely a következményekre vagy a feltehető következményekre utal. Ilyen esetekben a környezet elpusztítása, rombolása vagy a veszteség, illetve az előidéző tevékenységért való jogi felelősség is megállapítható lesz, vagyis a felelős személy vagy személyek azonosíthatók. A nem kideríthető esetekben a pontos ok nem azonosítható, de az ökocídiumot megalapozó egyéb tényezők *per se* megjelennek.

Az ökocídium legújabb fogalmát vezető nemzetközi jogászok alkották meg. 2020-ban Svédország kereste meg a Stop Ecocide Foundation szervezetet azzal a kérdéssel, hogy pontosan miként határozható meg az ökocídium fogalma. Ennek nyomán jött létre az a nemzetközi szakértői panel, amely 2021 júniusában közreadta meghatározását, egyúttal meghatározva a Római Statútumhoz fűzött kiegészítéseket is: „E Statútum alkalmazásában az ökocídium olyan jogellenes vagy gondatlan cselekményeket jelent, amelyeket abban a tudatban követtek el, hogy az adott cselekmények nagy valószínűséggel súlyos, és vagy széles körű, vagy hosszú távú kárt okoznak a környezetben.” A panel a fő fogalmon kívül az egyes tényállási elemeket is meghatározta definíciós szinten.¹⁷

¹⁴ Vö.: Anastacia Greene: The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative? *Fordham Environmental Law Review*, 30. (2019), 3. 31–47.

¹⁵ Bodnár (1974): i. m. 239.

¹⁶ Polly Higgins: *Eradicating Ecocide, Laws and Governance to Stop the Destruction of the Planet*. 2. kiadás. London, Shephard-Walwyn, 2016. 62–63.

¹⁷ Stop Ecocide Foundation: *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and Core Text* (2021. június). 5.

Ökocídium az Európai Unióban

Amennyiben a környezetet súlyosan károsító magatartások Európai Unió belüli megítélését vizsgáljuk, akkor két különböző szegmenst kell görcső alá venni. Elsősorban az EU szervezetrendszerén belüli diskurzust, illetve a különböző programokat és jogalkotási javaslatokat, valamint az elfogadott jogi aktusok körét. Másodsorban az egyes uniós tagállamok helyzetét érdemes feltérképezni, mivel közöttük egyre több olyan országot lelhetünk fel, akik nyíltan kiállnak a legsúlyosabb környezetpusztító magatartások ökocídiumként való büntethetősége mellett. Az előző fejezetben láthattuk, hogy a nemzetközi közösség részéről egyre inkább élénk érdeklődés övezi a Római Statútum kiegészítésének lehetőségét. Ebben a kérdésben az Európai Unió természetesen nem várhatja el egységes álláspont kialakítását a tagállamoktól, de sarkallhatja őket bizonyos irányvonal képviselésére.

Ökocídium az intézmények és egyéb szervek, bizottságok diskurzusában

Az ökocídium nem tekint vissza hosszú múltra az Európai Unió intézményi diskurzusában. Az igazi fordulópontot a 2021-es esztendő jelentette, amikor több alkalommal is előrelépés történt a súlyos környezetrombolással együtt járó tevékenységek megítélése kapcsán. 2021 januárjában egészítették ki a 2019-ben jóváhagyott, emberi jogokról és demokráciáról szóló jelentést,¹⁸ amely kifejezetten említette az ökocídiumot. A jelentéshez fűzött kiegészítést Salima Yenbou európai parlamenti képviselő nyújtotta be.

Az Európai Parlament által jóváhagyott kiegészítés hangsúlyozza, hogy a biológiai sokféleség és az emberi jogok összekapcsolódnak, és kölcsönösen függenek egymástól. Továbbá emlékeztet az államok emberi jogi kötelezettségeire a biológiai sokféleség védelmében, amelyekről az előbb említett jogok függenek, többek között azáltal, hogy előírják a polgárok részvételét a biológiai sokféleséggel kapcsolatos döntésekben, valamint biztosítják a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférést a biológiai sokféleség csökkenése és romlása esetében. Végül kifejezetten támogatja a környezeti bűncselekményekkel kapcsolatos, nemzetközi szinten kialakuló normatív erőfeszítéseket, és e tekintetben ösztönzi az uniót és a tagállamokat, hogy támogassák az ökocídium nemzetközi bűncselekményként való elismerését és a Nemzetközi Büntetőbíróság alapító okiratának kiegészítését.¹⁹

Az Európai Parlament által hozott támogató döntés mindenképpen mérőkövnek tekinthető az ökocídium szempontjából. Erre utalt a Stop Ecocide

¹⁸ *EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2019* (2019).

¹⁹ European Parliament: *Resolution of 20 January 2021 on Human Rights and Democracy in the World and the European Union's Policy on the Matter. Annual Report. 2019/2020/2208(INI)*. 12.

Foundation egyik alapítója, Jojo Mehta is, amikor a szavazást kifejezetten „ösz-tönzőnek” aposztrofálta.²⁰

Az Európai Parlament álláspontját visszhangozta a Környezeti, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság is, amikor – szintén 2021 januárjában – a vállalatok környezeti károkozásért való felelősségének kérdését vizsgálta.²¹ Megjegyezte, hogy egyre több tagállam köteleződik el az ökocídium nemzeti és nemzetközi szintű elismerése mellett, így felkéri a bizottságot, hogy vizsgálja meg a kérdés uniós relevanciáját is.²² Továbbá felhívták a bizottságot és a tagállamokat, hogy tudatosítsák és népszerűsítsék a környezeti jogok védelmére, az ökocídium nemzetközi jogban való elismerésére vonatkozó megoldásokat, amelyek figyelembe veszik a környezeti károk és a szervezett bűnözés határokon átnyúló jellegéből adódó kockázatokat.²³ Nem véletlen, hogy a parlamenti bizottság kifejezetten utal a határon átnyúló környezeti károk kérdésére és a szervezett bűnözésre. Az Európai Unióban is megfigyelhető az a globális tendencia, hogy a korábban a szervezett bűnözés hagyományosnak tekinthető formáival – ember- és fegyvercsempészet, drogkereskedelem – foglalkozó szindikátusok felismerték a természeti értékekkel kapcsolatos lehetőségeket. Így fokozódó mértékben kell szembenézni a vadvilágból származó fajok és természeti kincsek, például faanyagok, ércek illegális kereskedelmével. Ráadásul a belső piac miatt az EU térsége még inkább kiszolgáltatottnak tekinthető. Hiszen ha egyszer a külső határellenőrzésen sikerül átjutnia az illegális kereskedelem tárgyának, az már szabadon vándorol az egyes tagállamok között – tekintettel az átfogó határellenőrzés hiányára. Ezentúl az Európai Unió nemcsak cél-, hanem fontos tranzitállomás is a kontinensek közötti jogellenes kereskedelmi tevékenységben.²⁴ A környezeti bűncselekmények ellen így szükséges a közös fellépés, amely megerősítésre kerül az Európai Rendőrségi Hivatal Környezeti Bűncselekményekkel kapcsolatos Hálózata (ENVICrimeNet) keretében, felismerve, hogy a vonatkozó büntettek – ideértve az ökocídiumot is – hátrányosan befolyásolják az emberi egészséget, illetve a biodiverzitást.²⁵

2021 áprilisában a Jogi Ügyek Bizottsága is a vállalatok felelősségének kérdését vizsgálta. A Környezeti, Közegészségügyi és Élelmiszer-biztonsági Bizottság álláspontját megerősítve felhívta az Európai Bizottságot az ökocídium jelentőségének az uniós jog

²⁰ Stop Ecocide International: *European Parliament Urges Support for Making Ecocide an International Crime*. Press Release (2021. január 21.).

²¹ Committee on the Environment, Public Health and Food Safety: *Opinion of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety for the Committee on Legal Affairs on Liability of Companies for Environmental Damage*. 2020/2027(INI) (2021. január 29.).

²² 2020/2027(INI): i. m. 8. para 42.

²³ 2020/2027(INI): i. m. 8. para 43.

²⁴ A témakörrel bővebben vö.: Sziebig Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE, 2019. 148–184.

²⁵ 2020/2027(INI): i. m. 7. para 37.

és diplomácia szempontjából való vizsgálatára.²⁶ Nem sokkal korábban a Külügyi Bizottság jelentésében ösztönözte az uniót és a tagállamokat az emberi jogok különleges képviselőjének támogatására, a globális szintű környezeti bűncselekmények elkövetőinek büntethetősége érdekében. Utat kell nyitni továbbá a Nemzetközi Büntetőbíróság és a felek közötti új tárgyalások felé az ökokidium nemzetközi bűncselekményként való elismerésére a Római Statútum értelmében. Végül felszólították a bizottságot és a bizottság alelnökét, valamint a kül- és biztonságpolitikai főképviselet, hogy új programok elfogadásával erősítsék meg a tagállamok nemzeti kapacitását ezeken a területeken.²⁷

Az Európai Parlamentben megvalósult, ökokidiummal kapcsolatos diskurzus fő ösztönzője Marie Toussaint zöldpárti képviselő, aki az Ökokidium Szövetség²⁸ kezdeményezője is. A szövetség olyan parlamenti képviselőket tömörít, akik nyíltan támogatják a Római Statútum kiegészítését, és saját államukban törekszenek az ökokidium-bűncselekmény elismerésére. A szövetség globális, tagokkal rendelkezik az Amerikai Egyesült Államokból, Kanadából, Ausztráliából, több európai országból (például Belgium, Finnország, Svájc, Svédország) és a Fülöp-szigetekről.

Mindeközben átfogó kutatás indult az Európai Jogi Intézetben 2021 februárjában, amely 2022 szeptemberéig tart majd. A projekt célja, hogy az ELI mint a jogszabályi reformok előmozdítója részt vehessen az ökokidium nemzetközi bűncselekményként való elismeréséről folytatott vitában, és konstruktív elemzést, illetve kritikát fogalmazhasson meg a szakértői bizottság által felvetett fogalomjavaslatról. Továbbá meghatározza az ökokidium bűncselekményét jellemző szempontokat és a büntetőeljárás feltételeit, kifejezetten az európai keretek között. Ily módon az ELI-kutatás lehetővé teszi az ökokidium-bűncselekmény azon elemeinek azonosítását, amelyek az uniós jogszabályok elfogadásának jogalapját képezhetik. Ugyanakkor a projekt elősegíti a tudatosság növelését és a támogatás összegyűjtését Európában annak érdekében, hogy az ökokidium büntette bekerüljön a Római Statútumba. A projekt támogatja azokat a jelenlegi politikai és jogi intézkedéseket is, amelyek célja az egész unióra kiterjedő és határokon átnyúló gondossági kötelezettség az ökoszisztémák veszélyeztetésének, illetve tényleges kiterjedt károsodásának, megsemmisítésének vagy elvesztésének megakadályozására. Uniós szinten kell megtiltani minden természetes vagy jogi személynek az ökokidium elkövetésében vagy segítségében való részvételt, az ilyen magatartásokat büntetőjogilag kell szankcionálni. Összességében tehát három fő célkitűzése van a kutatási projektnek. Először is hozzájárul az ökokidium mint nemzetközi bűncselekmény elismeréséhez. Másodszorban szabályozási modellt dolgoz ki az Európai Unió számára az ökokidium uniós

²⁶ Committee on Legal Affairs: *A9-0112/2021 Report on the Liability of Companies for Environmental Damage*. 2020/2027(INI) (2021. május 10.). 9. para 12.

²⁷ Committee on Foreign Affairs: *A9-0039/2021 Report on the Effects of Climate Change on Human Rights and the Role of Environmental Defenders on This Matter*. 2020/2134(INI) (2021. március 10.). 11. para 11.

²⁸ Ecocide Alliance: *Who We Are?* (É. n.) International parliamentary alliance for the recognition of ecocide – Ökokidium Szövetség, nemzetközi parlamenti szövetség az ökokidium elismerésére.

szintű büntethetősége érdekében. Végül ugyancsak szabályozási modellt határoz meg az ökocídiumhoz kötődő polgári jogi jogorvoslati lehetőségekről, amely figyelembe veszi a nemzetközi magánjogi vonatkozásokat is.²⁹

Az Európai Unió szervezetrendszerében mindenképpen beszámolhatunk az ökocídiummal kapcsolatos diskurzus felélénküléséről. A zöldképviselők részéről jelentős támogatást nyert a koncepció. Illetve, mivel egyre több tagállam támogatja individuálisan is a súlyos környezetpusztítás büntethetőségét, várhatóan uniós szinten is hasonló tendenciával számolhatunk. Ezt erősíti meg a 2021 nyarán elfogadott, 2030-ig érvényes biodiverzitás-stratégia is, amely kifejezetten előírja a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv felülvizsgálatában rejlő lehetőségek feltérképezését, „köztük az irányelv hatályának kiterjesztését, valamint konkrét rendelkezések beillesztését a büntetések típusaira és mértékére vonatkozóan”.³⁰

Egy európai polgári kezdeményezés az ökocídium jegyében

Az európai polgári kezdeményezés egyedülálló lehetőséget biztosít arra, hogy a polgárok széles körét érintő kérdésekben befolyásolhassák az uniós politikákat és jogalkotást. Bár a polgári kezdeményezések valódi hatékonyságának kérdése megkérdőjeleződik a bonyolult eljárási és érvényességi szabályok miatt, napjainkig a közvetlen demokrácia legerősebb uniós eszközeként áll az uniós polgárok rendelkezésére.³¹ A *Legyen vége az ökocídiumnak Európában: polgári kezdeményezés a Föld jogaiért* elnevezést viselő kezdeményezést 2012 októberében vették nyilvántartásba.³²

A kezdeményezés három fő célkitűzéssel rendelkezett:

„Felkérjük az Európai Bizottságot, hogy fogadjon el jogszabályokat az ökocídium, vagyis az ökoszisztémák kiterjedt károsodásának, pusztításának vagy elvesztésének betiltására és megelőzésére és megakadályozására.

Nyilvánítsák büntetendővé az ökocídiumot, és biztosítsák, hogy természetes és jogi személyek felelősségre vonhatók legyenek az ökocídium elkövetéséért a parancsnoki felelősség elvének megfelelően.

Tiltsák meg és akadályozzák meg az ökocídiumot az európai területeken vagy az uniós joghatóság alá tartozó tengeri területeken, valamint az EU-n kívüli olyan cselekményeket, amelyeket az EU-ban bejegyzett jogi személyek vagy uniós polgárok követnek el.

Biztosítsanak átmeneti időszakot a fenntartható gazdaság megvalósítása érdekében.”³³

²⁹ ELI: *Upcoming Projects: Ecocide* (2021. augusztus 13.).

³⁰ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia. Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!* COM(2020)380 végleges (2020. május 20.). 4.2.2.

³¹ Vö.: Kiss Lilla Nóra – Sziebig Orsolya Johanna: Defining the Common European Way of Life Exploring the Concept of Europeanness. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 111–131.

³² *End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to Give the Earth Rights*. ECI(2012)000012.

³³ Ref. Ares(2012)939067–02/08/2012. European Citizens Initiative: *End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to Give the Earth Rights*. 2012. 3.

A kezdeményezés indoklásában utal a bevezető gondolatokban már részletezett kedvezőtlen változásokra, mint az üvegházhatású gázok kibocsátásának várható növekedése és a biológiai sokféleség csökkenése. A szervezők meglátása szerint sürgősen új jogszabályok elfogadása szükséges, amelyek megvédik az embereket és a bolygót, elősegítik, hogy a vállalkozások új üzleti modelleket dolgozzanak ki, amelyek magukban foglalják a zöldgazdaságban rejlő lehetőségeket és az erőforrások szűkösségének hatásait, valamint biztosítják a jelenlegi és jövőbeli generációk élethez való jogát.³⁴ Bár a kezdeményezést 2013 januárjában visszavonták, fontos lépésként könyvelhetjük el, hiszen első alkalommal került be konkrétan az ökokídium az uniós diskurzusba mint új fogalom.

Utólag természetesen csak találgatni lehet, de a 2010-es évek elején még a kezdeményezés sikere esetén is csekély eshetőséggel ösztönözte volna az Európai Bizottságot új jogalkotási javaslat benyújtására. Érdekes módon az uniós polgárok gyakran fordultak az európai polgári kezdeményezés eszközéhez, kifejezetten a társadalom széles körét érintő környezetvédelmi ügyekben. Azonban a nyilvántartásba vett kezdeményezések csupán kis százaléka (körülbelül 4-5) került érdemben megválaszolásra az Európai Bizottság által, tekintettel az érvényes gyűjtési időszakhoz kötődő követelményekre. Továbbá még ha sikeresnek is bizonyult az aláírásgyűjtési procedura, a Bizottság gyakorlatilag eddig egyetlen esetben, az egészséges ivóvízhez kötődő javaslat kapcsán élt az érdemi kezdeményezés jogával.³⁵

Tagállami törekvések

Ahogy arra már korábban utaltam, egyre több uniós tagállam dönt az ökokídium és a Római Statútum kiegészítésének támogatása mellett. Nem meglepő, hogy az elsők között Svédországban is jelentős erők összpontosulnak a legsúlyosabb környezetpusztító magatartások büntethetősége mögött. A svéd Kereskedelmi Szakszervezeti Szövetség³⁶ és az Olof Palme Nemzetközi Központ³⁷ vezetői közös cikkben hívták fel a figyelmet a 2022-ben esedékes Stockholm +50 konferencia jelentőségére, ahol Svédország újra megmutathatja, úttörő a környezetvédelem terén.³⁸ Visszaemlékezve a fogalmi kérdésekre, a svéd kormányzó pártok részéről keresték meg a Stop Ecocide Foundationt, kifejezetten az ökokídium fogalmának meghatározása érdekében.

³⁴ Ref. Ares(2012)939067–02/08/2012. 4.

³⁵ Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban. Jegyzetek az új szabályozás margójára. *Jogtudományi Közöny*, 75. (2020), 12. 556–565.

³⁶ The Swedish Trade Union Confederation.

³⁷ Olof Palme International Center.

³⁸ Az eredeti cikk a *Svenska Dagbla* lap hasábjain jelent meg, 2020. március 3-án *Criminalising Large-scale Environmental Destruction* címmel (*Kriminalisera storskalig miljöförstörelse*).

Franciaország az egyik legfontosabb támogatója az önálló ökocídium-bűncselekmény elfogadásának. Emmanuel Macron a 2019 nyarán rendezett G7-találkozó előtt kifejezetten kimondta, hogy az Amazonas térségében jobb menedzsmentre van szükség az ott zajló ökocídium megállítására érdekében. A 2020-ban Párizsban megrendezett, klímaváltozással foglalkozó találkozón³⁹ elsöprő többséggel támogatták az ökocídiumot. Macron ekkor adott ígéretet a jogi lehetőségek feltérképezésére annak érdekében, hogy az új bűncselekmény a francia jog részévé válhasson.⁴⁰ 2021 áprilisában a francia Nemzetgyűlés megszavazta az új törvényt, amely rendkívüli szigorral sújtana le a környezetkárosítókat. A vétkeseket 10 év börtönrre és 4,5 millió euró pénzbüntetésre is ítélik. Barbara Pompili környezeti miniszter hangsúlyozta, a törvénytervezet kifejezetten a nemzeti történeteket célozza meg, például egy francia folyó szennyezését. Egyúttal a kiszabható környezeti bírságok összegét is megnövelik, akár 100 ezer euró összegre.⁴¹ A Franciaország által tervezettek – amelyek része az ökocídiumszabályozás – alapjaiban változtatják meg a polgárok eddigi életvitelét; nem csoda, hogy ellentétes álláspontok alakultak ki.⁴² A rendelkezések alapján több vegetáriánus étkezést kell biztosítani az államilag finanszírozott étkezdékben. Továbbá a francia repülőterek bővítését blokkolná, és visszaszorítaná a pazarló műanyag csomagolást. A felére kell csökkenteni a talajbetonozás mértékét azért, hogy megtiltja a bevásárlóközpontok építését mezőgazdasági területeken. A rövid időtartamú járatokat (minden olyan belföldi járatot, amelyre van alternatíva, és vonattal kevesebb mint 2 óra 30 perc alatt célba lehet érni) törölni kellene. 2024-től a legszennyezőbb járművek forgalmát korlátozzák a városokban, megnégyszerezve az alacsony kibocsátású övezetek számát. Az évtized közepétől nem lehet energiaigényes házakat bérelni, és 2040-től már nem lehet fosszilis tüzelőanyagokat, dízelolajat vagy benzint használó nehéz tehergépjárműveket forgalmazni.⁴³ A javaslatot 2021 júliusában jóváhagyták, azonban a környezetvédelmi szervezetek jelentős tiltakozását vívta ki, mivel az üvegházhatású gázok kibocsátásának az 1990-es értékhez mért mintegy 40%-os csökkentésének tervét elégtelennek tartják.⁴⁴

Bár a klímaintézkedések terén a francia jogszabály valóban alapot adhat kritikai észrevételeknek, annak büntetőjogi vonatkozásai mindenképpen rendkívül szigorúnak tekinthetők a jelenlegi európai, sőt, globális környezetben.

Belgium ugyancsak élen jár az ökocídium támogatásában. A Zöld Párt már 2020 júliusában javaslatot nyújtott be a parlamenthez annak érdekében, hogy

³⁹ Convention Citoyenne pour le Climat (CCC).

⁴⁰ Incorporating Ecocide into French Law. *The Ecologist*, 2020. július 15.

⁴¹ France Drafts 'Ecocide' Bill to Punish Acts of Environmental Damage. *France24*, 2021. április 17.

⁴² A klímátörvény részletes javaslata.

⁴³ Gouvernement de la France: *L'Assemblée nationale adopte le projet de loi Climat et résilience* (2021. május 4.).

⁴⁴ Natalie Huet: France's New Climate Law Has Just Been Approved. So Why Are Activists So Unimpressed? *Euronews*, 2021. július 20.

az ökokidium nemzeti és nemzetközi szinten is büntetendővé váljon.⁴⁵ Első európai államként szoltaltak fel az ökokidium érdekében 2020 decemberében a Nemzetközi Büntetőbíróság részes feleinek találkozóján. Sophie Wilmès külügyminiszter felszólalásában kifejezte Belgium támogatását: „Ezúton is szeretném megragadni az alkalmat, hogy felhívjam a részes államok figyelmét a súlyos környezeti bűncselekmények tragédiájára. Belgium úgy véli, hogy hasznos lenne megvizsgálni annak lehetőségét, hogy az ökokidium néven ismert bűncselekményeket bevezessék a Római Statútum rendszerébe a következő üléseink munkájának keretében.”⁴⁶ Belgium újonnan alakult kormányának programjában kifejezett célként szerepel az ökokidium nemzeti és nemzetközi szinten való elismerése,⁴⁷ és erre vonatkozóan már javaslat-előterjesztés is történt.⁴⁸

Luxemburg rendelkezik a másik legnagyobb ökológiai lábnyommal a világon, így a környezetvédelmi standardok adaptálása különösen nagy súllyal esik latba.⁴⁹ 2021 februárjában Gusty Graas és Max Hahn képviselők kérdést intéztek a parlamentben az ökokidium lehetséges elfogadásával kapcsolatosan. Jean Asselborn külgazdasági és külügy-, valamint Carole Dieschbourg környezetvédelmi, éghajlat- és fenntartható fejlődési miniszterek válaszukban kifejtették, hogy Luxemburg már megemelte a környezetvédelmi bűncselekményekkel kapcsolatos bírságokat és a börtönbüntetési küszöbértékeket. Az ökokidiumot bár eddig nem ismerik el a törvényekben, de később erre lehetőség adódhat. A két miniszter elmondta, először meg kell állapodni annak egyértelmű meghatározásában, valamint alaposan meg kell vizsgálni a szomszédos államok és az EU álláspontját, gyakorlatát.⁵⁰

Hollandiában a Dutch Party for the Animals elnevezésű párt nyújtott be parlamenti javaslatot 2020 decemberében *Ökokidium: a béke elleni hiányzó bűncselekmény* címmel.⁵¹ A kezdeményezés célja ugyancsak arra irányul, hogy a holland jog integrálja az ökokidium bűncselekményét, valamint támogassa annak nemzetközi elismertségét. A javaslat nem titkolt célkitűzéseként azt több nyelven is elérhetővé teszi majd, mintát biztosítva más államok számára is.

⁴⁵ *Proposition de Résolution visant à inclure le crime d'écocide dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et le droit pénal belge*. DOC 55 1429/001 (2020. július 8.).

⁴⁶ *Intervention enregistrée de Mme la Vice – Première Ministre et Ministre des Affaires étrangères Sophie Wilmès à l'occasion du Débat général de la 19^e session de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale* (é. n.). 1–4.

⁴⁷ *Rapport des formateurs – Verslag van de formateurs – Paul Magnette & Alexander De Croo* (2020. szeptember 30.). 79 para 5.

⁴⁸ *Proposition de résolution visant à inclure le crime d'écocide dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et le droit pénal belge*. Document parlementaire 55K1429.

⁴⁹ A természeti erőforrások felhasználásáról és az ökológiai lábnyomról lásd *World Overshoot Day* (é. n.).

⁵⁰ A Rôle des affaires Question écrite n° 3422. Sujet: Reconnaissance de l'écocide.

⁵¹ *Initiatiefnota van het lid Van Raan: «Ecocide: de ontbrekende misdaad tegen de vrede»* 35690 Nr. 2 (2020. december 23.).

Finnország külügyminisztere, Pekka Haavisto különleges beszédet mondott az ICC részes felek konferenciája mellett rendezett eseményen, támogatva a sziget-államok ökocídiumjavaslatát.

A spanyol külügyi parlamenti bizottság 2020 telén határozatot fogadott el, amelyben felszólítja a kormányt az ökocídium nemzeti és nemzetközi szintű bűncselekménnyé nyilvánítása lehetőségének tanulmányozására és Vanuatu, valamint a Maldív-szigetek által tett javaslat támogathatóságának vizsgálatára.⁵²

Kitekintés az Egyesült Királyságra

Az Egyesült Királyság már nem tagja az Európai Uniónak, ugyanakkor érdekes kérdés, hogy a posztuniós időszakában miként reagál a globális és európai környezetvédelmi szabályozási tendenciákra. Várhatóan az uniós tagsággal együtt járó környezetvédelmi standardokat megtartják majd a szigetországban.⁵³ Az ökocídium tekintetében Natalie Bennett, a Zöld Párt korábbi vezetője nyújtott be javaslatot. Amennyiben elfogadják, az a brit kormány szilárd elköteleződését fogja jelenteni az ökocídium nemzetközi támogatása mellett, beleértve a Római Statútum kiegészítését. A javaslat július végén a Lordok Házában zajlott vitáján azonban kiderült, hogy több ellentétes nézet is akadályozhatja annak elfogadását. Többek között a Nemzetközi Büntetőbíróság gyakorlati működése során felmerült problémák, mint például a joghatósági kérdések is akadályt képeznek a javaslat egyöntetű elfogadása előtt.⁵⁴

A javaslat különlegessége, hogy első alkalommal teszi a jogi szabályozás tárgyává a 2021 tavaszán elfogadott ökocídiumdefiníciót.⁵⁵

Zárógondolatok, lehetséges scenáriók

Az ökocídiummal kapcsolatos lehetséges scenáriók köre jól láthatóan meghatározható. A koncepció újbóli teljes eltűnésére csekély eshetőség mutatkozik, hiszen egyre több uniós tagállam, sőt, az uniós intézmények is támogatóan lépnek fel. Az uniós jog terén várhatóan módosítani fogják a környezeti károkért való büntetőjogi felelősség jogi hátterét, így érdekes lesz végigkövetni, vajon az ökocídium

⁵² La inclusión del delito de ecicidio en el Estatuto de Rome de la Corte Penal internacional y en el Derecho Penal español 161/001736.

⁵³ Vö.: Jacquelyn MacLennan – Genevra Forwood: Environmental Law after Brexit. *White & Case LLP*, 2021. március 9.

⁵⁴ UK Parliament: *Ecocide Volume 814* (2021. július 21.).

⁵⁵ Environment Bill Amendment 287 support for an International Crime; Amendment 293D the Full Definition, as a UK Crime.

konkrétan bekerül-e az újonnan elfogadott jogi aktusba. Mivel a fogalom elsősorban a vállalati felelősség kérdése kapcsán merült fel, valószínűsíthető a kapcsolódó uniós jogforrásba a fogalom bizonyos szintű átemelése, még ha nem is ökocídiumként, hanem bizonyos koncepcionális megfontolások átvételével.

Véleményem szerint az ELI ökocídiumkutatása jelentős hatással lesz a súlyos környezeti károk uniós szintű szabályozására. A modelljogszabály elfogadása az uniós tagállamok számára is segítséget nyújthat annak érdekében, hogy saját nemzeti szabályozásuk keretében miként alkossanak új normákat vagy integrálják az ökocídium koncepcióját. Az önálló, ökocídiummal kapcsolatos uniós jogszabály elfogadása mindenképpen nagy hatással lesz a tagállamok jogára, legyen az egy új irányelv vagy akár rendelet. A pontos megjelenési formáról korai lenne még vitába bocsátkozni, legalábbis jelen tanulmány kereteit mindenképpen meghaladja.

Az európai államok sora – a Benelux államok, Svédország, Finnország, Franciaország és Spanyolország – mindenképpen érdeklődést mutat az ökocídium irányában. Egyes országok már eljutottak a nyílt támogatásig, azonban jogi alapokon nyugvó elköteleződésről csak ritkán beszélhetünk. A zöldlobbi egyre jellemzőbb, bár a felsoroltak közül többen mindig is élen jártak már a korábbi közösségi szintű környezetvédelmi szabályozás előmozdításában is.

Az uniós tendenciák összefonódnak a globális trendekkel, elsősorban a Nemzetközi Büntetőbíróság alapító okiratának kiegészítése kapcsán. A nemzetközi büntetőjog fontos irány, ha a környezeti károk megítélését nézzük, azonban ebben a vonatkozásban nem elhanyagolható az emberi jogok védelmét biztosító fórumok szerepe sem. Mára nem vitás, hogy szoros összefüggés van az emberi jogok élvezete és a környezetminőség között, így a harmadik generációs emberi jogok védelme és a klímapierek sora érdekes szint hozhat az ökocídium nemzetközi jogi elfogadottságába.⁵⁶ A globális szinten megalkotott új definíció utat fog találni a diskurzusba, ennek példaként szolgál az ismertetett brit javaslat is.

A környezetvédelem újonnan felszínre kerülő jogi koncepciói közül az ökocídium az egyik legfontosabb. Nemcsak globálisan, de az Európai Unió és a tagállamok szempontjából is fontos kérdés, támogatásukat adják-e, és ha igen, milyen formában a környezet büntetőjogi védelme érdekében. A koronavírus-járvány is rámutatott, milyen érzékeny egyensúly van az emberiség jóléte és a természet minősége között. Napjaink katasztrófái pedig megkerülhetetlenné teszik a kérdést: vajon századunk végre elhozza-e a környezetvédelmi megfontolások felértékelődését és ezzel egy új, fenntartható társadalmi gondolkodásmód létrejöttét.

⁵⁶ Vö.: Sziebig Orsolya Johanna: Emberi jogok a környezetrombolás árnyékában. Az ökocídium és az emberi jogok kapcsolódási pontjai. *Iustum Aequum Salutare*, 17. (2021), 2. 85–98.

Ecocide in the Law of the European Union – Happenings So Far and Possible Scenarios

Abstract

Today's increasingly frequent environmental disasters point out the negative consequences of climate change, even in the European sphere. The international community and the European Union are working to declare an effective action plan, focusing on sustainable thinking. At the same time, in recent years, the idea of punishing individuals and companies that commit the most severe environmental destructions has re-emerged. The ecocide's history dates back to the 1970s, but it was long removed from the negotiating palette of the International Law Commission and the states. However, the issue of international criminalization has re-emerged. So, in the last decade, ecocide has gained increasing support again. Efforts can be seen in the European Union to adopt a new ecocide law, especially from the green lobby. Meanwhile, we are increasingly encountering the aspect of criminal liability for environmental damage in the EU institutions' discourse and in the Member States' legislation. The present study covers happenings so far, current processes and possible future scenarios. Keywords: ecocide, European Citizens Initiative, environmental law, EU environmental policy, climate change, International Criminal Court

Irodalomjegyzék

- Almond, R. E. A. – M. Grooten – T. Petersen (szerk.): *Living Planet Report 2020. Bending the Curve of Biodiversity Loss*. Gland, WWF, 2020.
- A Rôle des affaires Question écrite n° 3422. Sujet: Reconnaissance de l'écocide.
- Bodnár László: Az „ekocídium” kérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 29. (1974), 5. 230–239.
- Caesar, Levke – Gerard D. McCarthy – David J. R. Thornalley – Niamh Cahill – Stefan Rahmstorf: Current Atlantic Meridional Overturning Circulation Weakest in Last Millennium. *Nature Geoscience*, (2021), 14. 118–120. Online: <https://doi.org/10.1038/s41561-021-00699-z>
- Committee on the Environment, Public Health and Food Safety: *Opinion of the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety for the Committee on Legal Affairs on Liability of Companies for Environmental Damage*. 2020/2027(INI) (2021. január 29.).
- Committee on Foreign Affairs: *A9-0039/2021 Report on the Effects of Climate Change on Human Rights and the Role of Environmental Defenders on This Matter*. 2020/2134(INI) (2021. március 10.).
- Committee on Legal Affairs: *A9-0112/2021 Report on the Liability of Companies for Environmental Damage*. 2020/2027(INI) (2021. május 10.).
- Convention Citoyenne pour le Climat (CCC) (é. n.). Online: www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/
- Criminalising Large-scale Environmental Destruction (Kriminalisera storskalig miljöförstörelse). *Svenska Dagbladet*, 2021. augusztus 13. Online: www.svd.se/missvisande-om-vart-arbete-kring-genteknik
- Ecocide Alliance: *Who We Are?* (é. n.). Online: www.ecocidealliance.org/who-we-are
- ELI: *Upcoming Projects: Ecocide* (2021. augusztus 13.). Online: www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/current-projects-upcoming-projects-and-other-activities/upcoming-projects/ecocide/
- End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to Give the Earth Rights*. ECI(2012)000012. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2012/000012_hu
- Environment Bill Amendment 287 Support for an International Crime; Amendment 293D the Full Definition, as a UK Crime.
- EU Annual Report on Human Rights and Democracy in the World 2019* (2019). Online: www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/annual_report_e-version.pdf
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak: A 2030-ig tartó időszakra szóló uniós biodiverzitási stratégia. Hozzuk vissza a természetet az életünkbe!* COM(2020)380 végleges (2020. május 20.).
- European Citizens Initiative: *End Ecocide in Europe: A Citizens' Initiative to Give the Earth Rights*. Ref. Ares(2012)939067 (2012. augusztus 2.). Online: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/dv/eciendecocideineurope_/eciendecocideineurope_en.pdf
- European Parliament: *Resolution of 20 January 2021 on Human Rights and Democracy in the World and the European Union's Policy on the Matter. Annual Report*. 2019 2020/2208(INI).
- France Drafts 'Ecocide' Bill to Punish Acts of Environmental Damage. *France24*, 2021. április 17. Online: www.france24.com/en/france/20210417-france-drafts-ecocide-bill-to-punish-acts-of-environmental-damage
- Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: A polgári kezdeményezés mint a közvetlen demokrácia eszköze az Európai Unióban. Jegyzetek az új szabályozás margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 75. (2020), 12. 556–565.

- Gombos Katalin – Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetjogi szabályozás legújabb irányai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021.
- Gouvernement de la France: *L'Assemblée nationale adopte le projet de loi Climat et résilience* (2021. május 4.). Online: www.gouvernement.fr/l-assemblee-nationale-adopte-le-projet-de-loi-climat-et-resilience
- Görgényi Ilona: Környezetvédelmi büntetőjog az európai elvárásokra figyelemmel. *Agrár- és Környezetjog*, 13. (2018), 25. 63–80. Online: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2018.25.46>
- Greece Wildfires Spread, Causing Mass Evacuations. *BBC*, 2021. augusztus 7. Online: www.bbc.com/news/world-europe-58124129
- Greene, Anastacia: The Campaign to Make Ecocide an International Crime: Quixotic Quest or Moral Imperative? *Fordham Environmental Law Review*, 30. (2019), 3. 31–47.
- Higgins, Polly: *Eradicating Ecocide, Laws and Governance to Stop the Destruction of the Planet*. 2. kiadás. London, Shephard-Walwyn, 2016.
- Huet, Natalie: France's New Climate Law Has Just Been Approved. So Why Are Activists So Unimpressed? *Euronews*, 2021. július 20. Online: www.euronews.com/green/2021/07/20/france-s-new-climate-law-has-just-been-approved-so-why-are-activists-so-unimpressed
- Incorporating Ecocide into French Law. *The Ecologist*, 2020. július 15. Online: <https://theecologist.org/2020/jul/15/incorporating-ecocide-french-law>
- Initiatiefnota van het lid Van Raan: «Ecocide: de ontbrekende misdaad tegen de vrede». 35690 Nr. 2 (2020. december 23.). Online: www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vleum9a4uvz9
- IPCC: *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis* (2021). Online: www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/
- IPCC: *Climate Change Widespread, Rapid, and Intensifying*. Press Release, 2021/17/PR (2021. augusztus 9.). Online: www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2021/08/IPCC_WGI-AR6-Press-Release_en.pdf
- IPCC Working Group I: *Regional Fact Sheet – Europe* (é. n.). Online: www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/factsheets/IPCC_AR6_WGI_Regional_Fact_Sheet_Europe.pdf
- Intervention enregistrée de Mme la Vice – Première Ministre et Ministre des Affaires étrangères Sophie Wilmès à l'occasion du Débat général de la 19^e session de l'Assemblée des Etats parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale (é. n.). Online: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP19/GD.BEL.14.12.pdf
- Kiss Lilla Nóra – Sziebig Orsolya Johanna: Defining the Common European Way of Life Exploring the Concept of Europeanness. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 9. (2021), 1. 111–131.
- La inclusión del delito de ecicidio en el Estatuto de Rome de la Corte Penal internacional y en el Derecho Penal español 161/001736.
- MacLennan, Jacquelyn – Genevra Forwood: Environmental Law after Brexit. *White & Case LLP*, 2021. március 9. Online: www.whitecase.com/publications/alert/environmental-law-after-brexite
- Proposition de résolution visant à inclure le crime d'écocide dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et le droit pénal belge. Document parlementaire 55K1429.
- Proposition de Résolution visant à inclure le crime d'écocide dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale et le droit pénal belge. DOC 55 1429/001 (2020. július 8.).
- Rapport des formateurs – Verslag van de formateurs – Paul Magnette & Alexander De Croo (2020. szeptember 30.).

- Statement by H. E. John H. Licht Ambassador of the Republic Vanuatu to the European Union, General debate of the 18th Session of the Assembly of State Parties of the Rome Statute of the International Criminal Court* (2019. december).
- Stop Ecocide Foundation: *Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. Commentary and Core Text* (2021. június). Online: <https://static1.squarespace.com/static/5ca2608ab914493c64ef1f6d/t/60d1e6e604fae2201d03407f/1624368879048/SE+Foundation+Commentary+and+core+text+rev+6.pdf>
- Stop Ecocide International: *European Parliament Urges Support for Making Ecocide an International Crime*. Press Release (2021. január 21.). Online: www.stopecocide.earth/press-releases-summary/european-parliament-urges-support-for-making-ecocide-an-international-crime
- Sziebig Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi kezelei*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE, 2019. Online: <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/10247/>
- Sziebig Orsolya Johanna: *Ecocide, the New, Yet Old International Crime. Shifting Approaches and Possible Outcomes*. Conference Papers. Timișoara, 13th International Biennial Conference organised by the Faculty of Law of the West University of Timișoara, 2021.
- Sziebig Orsolya Johanna: Emberi jogok a környezetrombolás árnyékában. Az ekocídium és az emberi jogok kapcsolódási pontjai. *Iustum Aequum Salutare*, 17. (2021), 2. 85–98. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/2021sz/06_SziebigOJ_IAS_2021_2.pdf
- UK Parliament: *Ecocide Volume 814* (2021. július 21.).
- World Overshoot Day* (é. n.). Online: www.overshootday.org/

Sztribik Miklós¹

Az Európai Unió versenyjoga a globális verseny kihívásai és a belső piac követelményei között



Absztrakt

Jelen fejezet az állami támogatások jogát, az összefonódások jogát, a közbeszerzések jogát, valamint a harmadik országok versenytorzító intézkedéseit érintő néhány kiválasztott aktuális európai uniós versenyjogi diszkurzus bemutatásával és értékelésével kívánja szemléltetni az EU-versenypolitika aktuális kihívásait a feszült globális kereskedelempolitikai helyzetben, és megoldási javaslatokra tesz kísérletet.

Kulcsszavak: európai bajnokok, állami támogatások, közbeszerzések, összefonódások, büntető vámok, belső piac, közös európai érdek, belső piacot torzító külföldi támogatások, dömping

Bevezetés – az európai versenyjog jelentősége és aktuális kihívásai

Az Európai Unió (EU) versenyjoga már az elsődleges jogforrások szintjén a belső piaci verseny korlátozását megakadályozandó olyan szabályokat tartalmaz,² amelyek a tagállamok közötti kereskedelmet hátrányosan érintő magatartásokat kívánják visszaszorítani. Az európai versenyjog kimagasló szerepe korántsem meglepő, hiszen a versenyjog által megvédeni és hatékonyan működtetni hivatott belső piac³ nemcsak az európai integráció egyik legsikeresebb eredménye, hanem mára a világ legnagyobb egységes piaca, amelyben az uniós polgárokat, valamint az Európai Gazdasági Térség államai és Svájc állampolgárait is beleszámítva⁴

¹ Adjunktus, Nemzeti Közszoigoláti Egyetem Európai Köz- és Magánjogi Tanszék (e-mail: Sztribik.Miklos@uni-nke.hu).

² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés VII. Cím: A versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok (101–109. cikkek). Ehhez lásd Gombos Katalin: *Európai Jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019. 293.

³ A belső piacról bővebben: Szegedi László – Sztribik Miklós: Egységes (belső) piac. In Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, megjelenés alatt.

⁴ Az Európai Gazdasági Térségről szóló 1992. évi szerződéssel a belső piacot kiterjesztették Norvégijára, Izlandra és Liechtensteinre, míg Svájc egy külön kétoldalú megállapodással társult. Lásd Gombos Katalin (2019): i. m. 225.

nagyjából félmilliárd ember él. Gazdasága méretének köszönhetően⁵ az EU a világ legnagyobb szolgáltatójának minősül, és a közvetlen külföldi befektetések legfőbb globális célpontja.⁶ E számok tükrében nem meglepő, hogy az integrált Európán belüli kereskedelem már a 2010-es években a világkereskedelem termékeinek 17%-át tette ki, a szolgáltatások tekintetében pedig előkelő 28%-ot is elért.⁷

Ezek a kétségtelenül látványos teljesítmények ugyanakkor nem rejthetik el azt a tény, hogy napjainkban globális méretű bizonytalanság van kialakulóban, amelyet fokozódó politikai és világgazdasági feszültségek fűtenek. Ebben a környezetben egyre nehezebb az EU gazdasági és politikai érdekeinek érvényesítése. A fő kérdés az európai döntéshozók számára ennek megfelelően az, hogy miként tudják segíteni az európai vállalatokat a globális versenyben anélkül, hogy Európa lemondjon a gazdasági sikerét szavatoló versenyjogi sztenderdekről egy olyan környezetben, ahol az EU versenytársai az európaiktól részben alapvetően eltérő gazdaságpolitikai filozófia alapján alakítják a külgazdasági kapcsolataikat. Az európai közvélemény kezdi felismerni, hogy versenytársaink gazdasági és technológiai térnyerése számos szektorban Európa technológiai függőségéhez vezet az amerikai és kínai óriáscégekkel szemben, ami egyre inkább leköszönő pályára látszik kényszeríteni az európai gazdaságot. Nem véletlenül jelennek meg a magyar és nemzetközi irodalomban egyaránt az európai versenypolitika átgondolását sürgető vitaanyagok.⁸ Jelen fejezet néhány aktuális versenyjogi diskurzus bemutatásával és értékelésével próbálja szemléltetni a helyzetet, és megoldási javaslatokat tenni.

Megtorló vámok által károsult európai vállalatok kompenzálása az állami támogatások joga szempontjából

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikke értelmében vett állami támogatások jogában egyre fontosabb kérdés, hogy az uniós jog keretein belül hogyan lehet kompenzálni olyan európai vállalatokat, amelyeket önhibájukon kívül hátrányosan érintenek az EU és harmadik országok kereskedelmi konfliktusai során kivetett megtorló vámok, illetve egyéb retorziós intézkedések.

⁵ Lásd az aktuális adatokkal kapcsolatban: Európai Bizottság Kereskedelmi Főigazgatósága: *Statisztikai útmutató* (2020. augusztus).

⁶ Európai Bizottság: *Fehér könyv a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról*. COM(2020)253 végleges (2020. június 17.). 5.

⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az egységes piaci intézkedéscsomag felé: A magas szinten versenyképes szociális piactudományért. 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében*. COM(2010)0608 végleges (2010. október 28.).

⁸ Michael Acton: 'European Champions' Policy Likely to Focus on More Competition, Not Less. *Mlex*, 2020. február 17.; Fehér Gyula: Ezt kell tennünk, hogy ne vérezzünk el a globális technológiai háborúban. *Válasz Online*, 2020. november 25.; Christoph Herrmann – Simon Guilliard: Ein „Trade Conflict Compensation Fund“ für europäische Unternehmen. *EuZW*, (2021). 565.

Az ilyen szerencsétlen helyzetbe kerülő vállalatok olykor súlyos gazdasági károkat szenvednek el,⁹ és a kompenzálásuk mellett állást foglaló nemzetközi szakirodalom kollaterális áldozatként, illetve *innocent bystander companies* avagy „ártatlanul sújtott vállalatként”¹⁰ hivatkozik rájuk.¹¹ A legalább közepes távon tartósan feszültnek nevezhető globális kereskedelmi környezetben az ilyen európai vállalatok köre vélhetően tovább fog bővülni, nem utolsósorban annak is köszönhetően, hogy az EU is az egyre keményebb fellépés irányába mozdul el a kereskedelmi viták kezelésekor. A Bizottság idevágó aktuális közleménye¹² példaképpen a kereskedelem-politika felülvizsgálatát szorgalmazva az EU – szükség esetén – önálló érdek- és jogérvényesítési képességének javítására fekteti a hangsúlyt, és kifejezetten vállalja, hogy a multilateralizmus alapvető támogatása mellett készen áll konfliktusos helyzetekben súlyosabb intézkedéseket is kezdeményezni az érdekeit sértő harmadik országokkal szemben.

*A megtorló vámot kompenzáló intézkedés állami támogatási megítélése az EUMSZ
107. cikk (1) bekezdése alapján*

A harmadik országok által elfogadott jogsértő megtorlások esetében kézenfekvő megoldás lenne az ártatlan vállalatokat érő károk kompenzálása annak érdekében, hogy az EU és tagállamai kevésbé legyenek kitéve az ilyen zsarolási lehetőségeknek. Megfelelő kompenzációt maga az EU is nyújthatna, illetve a kérdéses retorziót elszenvedő vállalat székhelyéül szolgáló tagállam.¹³ Amennyiben a kompenzáció kifizetéséről az érintett tagállam hatósága dönt, úgy felmerül a kérdés, hogy az érintett

⁹ Például akár 15%-ig terjedő vámok az EU-ból származó acél- és alumíniumipari termékekre az USA részéről, amely vámok WTO szerinti jogszerűsége vitatható, lásd Julia Howald et al: *Fairer Handel oder Protektionismus? Handelspolitische Schutzmaßnahmen der USA*. Köln, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., 2020. december 8.

¹⁰ Például az Amerikai Egyesült Államok által kivetett, az európai vállalatokat sújtó vámokat az Airbus vállalatnak Európában nyújtott támogatások miatt vezette be az USA, mégis a károsult európai vállalatok teljesen más szektorokban voltak aktívak, mint maga a konfliktus alapjául szolgáló Airbus. Lásd: Christoph Herrmann – Guilliard Simon: Zur Entschädigung Unbeteiligter bei der Verhängung von Strafzöllen. *EuZW*, (2020). 699.

¹¹ Az EU esetleges WTO-jog szerinti felelősségre vonhatóságát tárgyalják ebben a kontextusban Marco Bronckers – Sophie Goelen: Financial Liability of the EU for Violations of WTO Law: A Legislative Proposal Benefiting ‘Innocent Bystanders’, *Legal Issues of Economic Integration. Kluwer Law International*, 39. (2012), 4. 399–418.

¹² Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A kereskedelem-politika felülvizsgálata. Nyitott, fenntartható és határozott kereskedelem-politika*. COM(2021)66 végleges (2021. február 18.). 3.1. pont.

¹³ E két lehetőség közül az EU által nyújtandó kompenzáció mellett érvelnek Herrmann–Guilliard (2021): i. m. 565.: egyenesen egy Európai Kompenzációs Alap létrehozását sürgetik.

intézkedés tiltott állami támogatásnak minősül-e az EUMSZ 107. cikke alapján, és ha igen, kivételesen jogszerű lehet-e az adott kompenzáció.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról szóló bizottsági közleményben¹⁴ (a továbbiakban: Állami Támogatások Közlemény) foglaltak alapján az ilyen kompenzáció állami forrásból származna, hiszen a nemzeti hatóságok az adott tagállam költségvetéséből folyósítanák azt.¹⁵ Az EUMSZ 107. cikke értelmében vett gazdasági előny megállapítása szempontjából kizárólag az intézkedésnek az adott vállalkozásra gyakorolt hatása releváns, míg az állami beavatkozás oka és célja nem mérvado.¹⁶ Kizárt ugyanakkor a gazdasági előny megléte a jogellenesen beszedett adók visszatérítése esetében,¹⁷ így ezt a logikát a harmadik országok által kivetett jogsértő vámokra kiterjesztve juthatnánk arra a következtetésre is, hogy egy kompenzációs intézkedés nem minősülne uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak. Ennek ugyanakkor ellentmond azon ítélezési gyakorlat, miszerint egy jogsértő hatósági magatartásért járó kártalanítás kifizetése nem biztosít gazdasági előnyt, ugyanakkor az ilyen kártalanítás utólagos kiterjesztése állami támogatásnak minősülhet.¹⁸ Ráadásul a jelen fejezetben vizsgált esetekben a kompenzálni kívánt kárt nem ugyanaz a hatóság okozza, amely a kompenzációt nyújtja, hanem egy harmadik ország. Így a káresemény leginkább egy külső eseménynek minősül, amely esemény által okozott gazdasági hátrányt kompenzálja a tagállam, akárcsak természeti csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatások esetében.¹⁹ A fentiek alapján a (jogsértő) megtorló jogi aktusok okozta károkat kompenzáló tagállami intézkedés minden további nélkül gazdasági előnynek minősül, és ezáltal kimeríti a tilos állami támogatás fogalmát. Az így nyújtott gazdasági előny szelektívnek is minősül az EUMSZ 107. cikke értelmében, hiszen a kompenzáció csak olyan kiválasztott, ártatlan vállalatoknak jár, amelyeket véletlenszerűen sújt egy harmadik ország által foganatosított intézkedés.²⁰ Tekintettel

¹⁴ Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról. 2016/C 262/01.

¹⁵ Állami Támogatások Közlemény (2016/C 262/01) 48. pontja értelmében állami forrás a közszféra minden erőforrása, ideértve az állami szint alatti (decentralizált, szövetségi, regionális vagy más) jogalanyok erőforrásai.

¹⁶ Állami Támogatások Közlemény (2016/C 262/01) 67. pont.

¹⁷ A Bíróság 61/79. sz. Amministrazione delle finanze dello Stato ügyben 1980. március 27-én hozott ítéletének 29–32. pontjai.

¹⁸ A Törvényszék T-64/08. sz. Nuova gazdasági Terni Industrie Chimiche SpA kontra Bizottság ügyben 2010. július 1-jén hozott ítéletének 59–63. és 140–141. pontjai.

¹⁹ Ezeket az eseteket az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdés b) pontja márpedig állami támogatásként definiálja.

²⁰ Kizárólag a „pusztán általánosan alkalmazandó intézkedések”, tehát amelyek nem csak bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesítik előnyben, nem tartoznak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá, ugyanakkor a gazdasági szereplőket előnyben részesítő intézkedések közül azok tekintendők kötelezően állami támogatásnak, amelyek szelektív módon biz-

arra, hogy a tagállamok által nyújtott kompenzáció esetében nem biztosítható, hogy minden tagállam azonos mértékben nyújtson kompenzációt a harmadik országok megtorló intézkedései által okozott károk kompenzálására, az adott esetben nyújtott egyedi tagállami kompenzáció mindenképpen torzítja a versenyt, és ez a folyamat már önmagában érinti a tagállamok közötti kereskedelmet,²¹ így a jelen fejezetben vizsgált kompenzációk minden további nélkül uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásnak minősülnek, amelyeket a tagállami hatóság köteles a Bizottság felé bejelenteni.

Kivételesen jogszerű állami támogatások

Az adott kompenzáció, amennyiben nem nyújtható kivételesen csekély összegű támogatásként,²² az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdéseiben foglalt szigorú kivételek²³ alapján nyújtható csak összhangban az uniós állami támogatási szabályokkal. Ezek a kivételek mindkét bekezdésben jellemzően földrajzi, szociális, gazdaságfejlesztési vagy egyéb specifikus kritériumokhoz kötött tényállások, amelyek nem alkalmazhatók a jelen fejezetben vizsgált esetcsoportra.²⁴

Az egyetlen potenciálisan alkalmas jogcím az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pont első fordulata értelmében vett „valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására nyújtott támogatás” lenne. Erre az európai versenyjogi gyakorlatban eddig ritkán alkalmazott jogcímre²⁵ az utóbbi években egyre nagyobb figyelmet fordítanak a szakmai döntéshozók abban a diskurzusban,

tosítanak előnyt bizonyos vállalkozások vagy vállalkozások bizonyos csoportjai, illetve bizonyos gazdasági ágazatok számára. Lásd Állami Támogatások Közlemény (2016/C 262/01) 117–118. pontok.

²¹ E két tényállási elemet a Bizottság jellemzően együttesen vizsgálja, és azok meglétét vélelmezi, ha az állam gazdasági előnyt nyújt bizonyos vállalatoknak, vagyis ha az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés többi tényállási eleme fennáll. Lásd Állami Támogatások Közlemény (2016/C 262/01) 186–187. pontok.

²² Bármely három pénzügyi év időszakában az egy és ugyanazon vállalkozás részére odaítélt csekély összegű támogatás összege tagállamonként nem haladhatja meg a 200 000 EUR-t, így ez a támogatási forma sok vállalat esetében már nem nyújtható, hiszen a hároméves keretet már felélték, illetve a nyújtható összeg nem elegendő a kivetett vámok által okozott károk kompenzálására. Lásd: A Bizottság 1407/2013/EU Rendelete (2013. december 18.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról 3. cikk (2) bekezdését.

²³ Az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdésben foglalt kivételcsoport úgynevezett abszolút kivétel, hiszen a szerződés erejénél fogva megengedett kivételeket tartalmaz. Ezzel szemben az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésben felsorolt kivételek tekintetében a Bizottság mérlegeli, hogy helyénvaló-e a kivételre való tagállami hivatkozás. Lásd Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005. 758.

²⁴ Hasonló következtetésre jutnak Herrmann–Guilliard (2021): i. m. 565.

²⁵ A Bizottság ezt a rendelkezést eddig a légi járműveket gyártó európai Airbus vállalatnak nyújtott támogatások keretében vizsgálta: C-(2002)481. sz. határozat Staatliche Beihilfe N 533/2002 – Deutschland; illetve energiatakarékosság és környezetvédelem szempontú támogatások esetében:

amely keretében megoldásokat keresnek az európai gazdasági érdekeket veszélyeztető, a jelen fejezet bevezetésében már tárgyalt globális kihívásokra. A német Szövetségi Gazdasági és Energiaügyi Minisztérium 2019 februárjában kiadott stratégiai iránymutatása például a közös európai érdekre hivatkozva egyenesen úgy fogalmaz, hogy Európának és Németországnak a közelmúltban tanúsított magatartáshoz képest sokkal erőteljesebben kell fellépnie harmadik országok által elkövetett versenytorzítások ellen az európai gazdasági szereplők védelme érdekében, és ennek a szemléletváltásnak kifejezetten az uniós állami támogatási szabályok felülvizsgálatára, adott esetben szükséges reformálására is ki kell terjednie.²⁶ Hasonló álláspontra helyezkedik a Bizottság *Új európai iparstratégia* elnevezésű közleménye is.²⁷ Ezenfelül Franciaország és Németország mellett Lengyelország és Olaszország is az uniós versenyszabályok kiigazítását sürgetik.²⁸

Európai érdeket szolgáló támogatásként nyújtott kompenzáció lehetősége

A fentiek alapján érdemes részletesebben megvizsgálni, hogy az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pont szerinti közös európai érdek alkalmas jogalap lehet-e a jelen fejezetben tárgyalt kompenzáló támogatásokhoz.

A Bizottság az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés alkalmazása során tág jogértelmezési és mérlegelési jogkörrel rendelkezik,²⁹ ami alapvetően kedvez a jelen fejezetben tárgyalt esetlegesen új jogalkalmazási irányok kialakításának. Ugyanakkor ezt a rendelkezést a Bizottságnak eddig ritkán volt alkalma konkretizálni, és az Európai Bíróság is csak kevés eljárásban vizsgálta.³⁰ Az eddigi konkrét ügyekben hozott döntéseknél fontosabb támpontként szolgálhat a Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési

a Bizottság 1981. december 15-én hozott határozata. *Európai Közösségek Hivatalos Lap*, 1982 Nr. L 37/29.

²⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*. Berlin, BMW, 2020. 15.

²⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Új európai iparstratégia*. COM(2020)102 végleges (2020. március 10.). 6–7.

²⁸ Különösen, de nem kizárólag a külföldi állami támogatás és a védett piacok által okozott esetleges torzulások kezelése érdekében, lásd a négy ország kormánytagjai által a Bizottság részére 2020. február 4-én megküldött levelet: Peter Altmaier – Stefano Patuanelli – Bruno Le Maire – Jadwiga Emilewicz: Margrethe Vestager biztos asszonynak írt nyílt levél. *Politico*, 2020. február 17.

²⁹ C-456/00. sz. Franciaország kontra Bizottság, 33. pont; C-143/99. sz. Adria-Wien Pipeline és Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, 30. pont.

³⁰ C-62/87. és 72/87. sz. Exécutif régional wallon és SA Glaverbel kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyben 1988. március 8-án hozott ítélet; C-730/79. sz. Philip Morris Holland BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1980. szeptember 17-én hozott ítélet.

kritériumairól³¹ (a továbbiakban: Európai Közérdek Közlemény). Az Európai Közérdek Közlemény szigorúan komplex projektek meglétéhez köti a támogatás jogszerűségét, így a jelen fejezetben vizsgált kompenzációk is csak egy kidolgozott, integrált gazdaságpolitikai stratégia elemeként jelenhetnek meg, amely stratégia ideális esetben több tagállam aktív részvételével jár,³² a támogatást nyújtó tagállamok gazdaságán túlmenően is pozitív hatást gyakorol az európai gazdaság egészében, és lényegesen hozzájárul az uniós célkitűzések megvalósításához, például az Európa 2020, az európai energiabiztonsági stratégia, az Integrált iparpolitika a globalizáció korában, illetve más kiemelt cél eléréséhez.³³

A fentiekben ismertetett európai közös célok megvalósításához jól illeszkedő eszköz lehet a harmadik országok retorziós eszközei által károsult európai vállalatok kompenzációja egy komplex program keretében. Ezt a következtetést nem utolsósorban a Bizottság által közzétett, a harmadik országok által nyújtott támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosítását célzó Fehér könyv³⁴ is alátámasztja. Ebben a dokumentumban a Bizottság kifejti,³⁵ hogy a kereskedelmi viták keretében a harmadik országok által fogantatosított tisztességtelen gyakorlatok ellensúlyozására irányuló uniós intézkedések általában a kár megszüntetése érdekében a külföldi versenytársak által kapott támogatás utáni kiegészítő importvám formáját öltik, és arra is rámutat, hogy az EU versenyjogi eszközei korlátozottak. Máshogy fogalmazva, az EU jelenleg nem rendelkezik saját eszközökkel a jelen fejezetben vizsgált vámok kompenzálására, így a tagállamok által nyújtani kívánt támogatás lenne az egyetlen alkalmas és arányos eszköz. Az így vázolt, potenciálisan konfliktusos külgazdasági vitákban kivetett jogellenes vámok okozta kockázatokat tehát kezelhetővé tenné a vámok által okozott károk szigorúan arányos kompenzálása az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja alapján.

³¹ A Bizottság közleménye az európai közérdeket képviselő jelentős projektek megvalósításának előmozdítására nyújtott állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségének elemzési kritériumairól. 2014/C 188/02.

³² Legalábbis „rendszerint” több tagállam részvételével, lásd az Európai Közérdek Közlemény (2014/C 188/02) 3.2.1. 16) pontját. Ezt az érvelést elutasítja Christian Calliess – Matthias Ruffert: *Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Kommentar*. München, Beck, 2016. Art. 107 Abs. (3) b) AEUV, 56., 57. pontok, akik akár egyetlen tagállam támogatási intézkedésére is alkalmaznák az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontját azon megfontolás alapján, hogy az adott támogatási intézkedés tárgyi célja akkor is szolgálhat közös európai érdeket, ha csak egy tagállam nyújtja a támogatást, de a kedvezményezett vállalat tevékenysége vagy stratégiai jelentősége indokolja az európai érdek meglétét.

³³ Lásd bővebben az Európai Közérdek Közlemény (2014/C 188/02) 3.2.1. pontban foglalt általános kumulatív kritériumokat.

³⁴ Európai Bizottság COM(2020)253 végleges.

³⁵ Lásd Európai Bizottság COM(2020)253 végleges 3.1., valamint 3.2. pontjait.

Értékelés

A fenti vizsgálatok alapján alkalmas jogalapot nyújthat az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontjában foglalt közös európai érdeket szolgáló projektek támogatásának lehetősége annak érdekében, hogy a tagállamok hatékonyan meg tudják védeni az európai vállalatokat az azokat érintő, esetlegesen jogellenes vámokkal szemben. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a Bizottságnak nagyobb hangsúlyt kell fektetnie a szigorú állami támogatási szabályok gyakorlatiasabb, olykor megengedőbb kezelésére, ami viszont nem vezethet az innováció és versenyképesség szempontjából elengedhetetlen európai versenyjogi sztenderdek erodálásához. Végezetül arra is érdemes emlékeztetni, hogy a tagállamoknak koordináltan kell fellépniük az Európán kívüli nagy versenytársaik megtorló vámjaival és egyéb intézkedéseivel szemben. A jelen fejezetben ismertetett EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés b) pontja értelmében vett jogcím ugyanis nem véletlenül köti az állami támogatás tilalma alóli felmentést közös érdekeket megvalósító, több tagállamot bevonó programokhoz, hiszen a tagállamok által kölcsönös koordináció nélkül nyújtott kompenzációk hátrányos helyzetbe hoznák a szerényebb fiskális lehetőségekkel rendelkező tagállamokat a többiekkel szemben. Ennek okán a szakirodalomban egyesek a tagállamok által nyújtandó támogatásokat vámszegoldásként javasolják kezelni, és helyettük egy egységes európai kompenzációs mechanizmus létrehozását javasolják, európai forrásokból történő finanszírozással.³⁶ Egy ilyen intézményesített eszköz előnye valóban az lenne, hogy egy tagállam sem kerülne hátrányos helyzetbe, és az állami támogatási szabályok olykor időigényes alkalmazását is megkerülné ez a megoldás, hiszen az uniós intézmények által folyósított kompenzációkra nem alkalmazandó az állami támogatásokra vonatkozó tilalom. Ugyanakkor a mechanizmus létrehozása hosszadalmas folyamat lenne, így a tagállamok által egymás gyakorlatát koordinálva nyújtott támogatás hamarabb vezetne kézzelfogható eredményekhez.

A belső piacot torzító külföldi támogatások

A jelen fejezet *Megtorló vámok által károsult európai vállalatok kompenzálása az állami támogatások joga szempontjából* című alfejezetében tárgyalt, harmadik országok által kivetett vámokhoz hasonlóan további kihívást jelent az EU és tagállamai számára a belső piacot torzító külföldi támogatások okozta versenyhátrány. Az Európai Számvevőszék egy 2020-ban megjelent jelentése³⁷ például kimutatja, hogy a kínai állam által egyes kínai vállalatoknak nyújtott támogatások az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak minősülne, amennyiben azokat valamely uniós tagállam nyújtaná. Ez a jelentés azt is kifejti, hogy ez az el-

³⁶ Herrmann–Guilliard (2021): i. m. 565.

³⁷ Európai Számvevőszék: *Az Unió válasza Kína államilag vezérelt beruházási stratégiájára* (2020).

térő bánásmód torzítja a versenyt az EU belső piacán,³⁸ hiszen az érintett vállalatok az állami forrásoknak köszönhetően versenyelőnybe kerülnek az európai gazdaságban az európai vállalatokkal szemben a termékek és szolgáltatások beárazása, illetve az európai vállalatok felvásárlása során. A magyar gazdaság szempontjából is növekedni látszik a nem európai uniós tagállamból irányított vállalatok száma. A Központi Statisztikai Hivatal jelentése alapján 2016-ban a Magyarországon működő külföldi leányvállalatokat 110 különböző országból irányították, és a tulajdonosok 71%-ának székhelye az Európai Unió valamely tagállamában volt, ugyanakkor az említett tárgyévben az Amerikai Egyesült Államok mellett Korea és Japán is előkelő helyen szerepeltek, Kína pedig első alkalommal jelent meg a bruttó hozzáadott értékből való részesedés alapján a 10 legjelentősebb végső irányító ország között.³⁹ Az EU gazdaságában jelen lévő külföldi irányítású vállalatok aránya is hasonló mértékben növekszik.⁴⁰ A Bizottság az úgynevezett új európai iparstratégia részeként vállalkozott azon kérdés vizsgálatára, hogy miképpen lehet megerősíteni az EU szubvencióellenes eszközeit.⁴¹

A leggyakoribb versenytorzító intézkedések

A fentiekben vázolt vizsgálatai eredményeként a Bizottság 2020. június 17-én a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról szóló Fehér könyvet tett közzé.⁴² A dokumentum alapjául szolgáló kutatások a következő tevékenységeket, illetve finanszírozási konstrukciókat mutatták ki, amelyeken keresztül a harmadik országok hatóságai torzíthatják a belső piac versenyét. Ahogy az alábbiakban ismertetett konstrukciók szerkezetén is jól látható, jellemzően olyan intézkedésekről van szó, amelyek a hagyományos értelemben vett állami támogatásnak minősülnek, amennyiben azokat egy tagállam nyújtja, és amelyekre ebben az esetben az EUMSZ 107. cikk (2), valamint (3) bekezdéseiben foglalt szigorú korlátok lennének alkalmazandók. Külföldi államok gazdasági előnyt (például vissza nem térítendő támogatás) vagy olcsóbb finanszírozást biztosíthatnak az uniós vállalkozásnak (például egy EU-ban székhellyel rendelkező leányvállalatnak). A külföldi hatóságok ezenfelül az EU-n kívüli anyavállalatoknak is biztosíthatnak gazdasági előnyt (például szelektív ösztönzőket nyújtó társaságiadó-rendszerek alkalmazásával), amely anyavállalatok ezt követően a vállalatcsoporton belüli

³⁸ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 6, 15, 52.

³⁹ Központi Statisztikai Hivatal: *A Magyarországon működő külföldi irányítású leányvállalatok tevékenysége a 2016. évi végleges és a 2017. évi előzetes adatok alapján* (2017). 7.9. pont.

⁴⁰ Európai Bizottság COM(2020)253 végleges 6–7.

⁴¹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A kereskedelempolitika felülvizsgálata. Nyitott, fenntartható és határozott kereskedelempolitika.* COM(2021)66 végleges (2021. február 18.).

⁴² Európai Bizottság COM(2020)253 végleges.

ügyletekkel finanszírozzák az EU-ban található leányvállalataikat. Az érintett vállalkozások továbbá kedvezményesen – vagyis a piaci árakhoz és kondíciókhoz képest lényegesen kedvezőbb feltételek mellett – részesülhetnek finanszírozásban közvetlenül külföldi bankoktól, külföldi államok utasítására. Az ilyen támogatások egyrészt a piaci áránál, adott esetben akár a költségeknél alacsonyabb áron történő aláínálásokhoz vezethetnek közbeszerzési eljárások keretében, ami a stratégiai szempontból fontos piacokon való jelenlét elérésében, továbbá a kritikus és jelentős infrastruktúrákhoz való kiváltságos hozzáférésben segítheti a kedvezményezett vállalatokat az európai versenytársaikkal szemben. A Bizottság külön kiemeli, hogy a jelenleg hatályos uniós versenyjogi előírások, avagy az uniós trösztellenes, illetve az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések nem veszik kifejezetten figyelembe, hogy egy gazdasági szereplő külföldi támogatások kedvezményezettje volt-e, így sem a Bizottság, sem a tagállamok nem tudnak jogszerűen elsődlegesen ezen az alapon beavatkozni. Ezenfelül az állami támogatásokra vonatkozó tilalom sem alkalmazható, hiszen a támogatást nem egy tagállami hatóság nyújtja.

Lehetséges jogalkotási lépések

A Bizottság a fentiekben ismertetett Fehér könyv, valamint az EU többi intézményei által ebben a kontextusban közzétett⁴³ dokumentumai alapján egy olyan rendelet megalkotását javasolja az EU társjogalkotóinak,⁴⁴ amely az uniós állami támogatási, összefonódás-ellenőrzési, illetve antitröszt szabályok hatályán kívül eső külföldi támogatások által a belső piacon okozott torzulások megfelelő kezelését tenné lehetővé.

A jogalkotásra vonatkozó javaslatot a Bizottság 2021. május 5-én fogadta el,⁴⁵ amely javaslat jelenleg az intézményközi egyeztetés fázisában van, rendes jogalkotási eljárás keretében. A Bizottság által az EUMSZ 207. és 114. cikkeire alapozni javasolt rendelet a tervezetben foglaltak szerint az európai versenyjog különböző nagy területeit érintené, nevezetesen a közbeszerzéseket (bejelentésen alapuló vizsgálat azon közbeszerzési pályázatok körében, amelyek esetében a szerződés értéke meghaladja a 250 millió EUR-t), az összefonódásokat (amennyiben az uniós célvállalkozás árbevétele meghaladja az 500 millió EUR-t, és a külföldi pénzügyi

⁴³ Európai Tanács: *Következtetések*. Az Európai Tanács 2020. október 1–2-i rendkívüli ülése (2020. október 2.); Európai Parlament: *Jelentés a versenypolitikáról. 2019. évi éves jelentés*. A9-0022/2020 (2020. február 25.).

⁴⁴ Az uniós jogalkotás részleteit, valamint a részt vevő intézményeket ismertetik Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2019. 163–172.

⁴⁵ Európai Bizottság: *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról*. SEC(2021)182 végleges, SWD(2021)99 végleges, SWD(2021)100 végleges (2021. május 5.). COM(2021)223 végleges/2021/0114 (COD).

hozzájárulás túllépi az 50 millió EUR küszöbértéket), valamint a többi versenyjogi területet, például a kartelljogot, illetve a (külföldi államok által nyújtott) támogatások területét (hivatalból indított vizsgálat minden releváns piaci helyzetben, továbbá a közbeszerzésekre és összefonódásokra vonatkozó fenti küszöbértékek alatti összefonódások és közbeszerzési ügyek vizsgálata).

Az elképzelések alapján a Bizottság lenne a rendelet végrehajtásáért felelős hatóság. Ezenfelül 5 millió EUR alatti külföldi támogatások esetében a jogszabály nem feltételezne torzító hatást.

A tervezet az érintett vállalatok és magánszemélyek alapjogainak védelme mellett számos eszközzel ruházná fel a bizottságot, amelyek közül a legfontosabbak az ideiglenes intézkedések,⁴⁶ a helyszíni ellenőrzések az unión belül és harmadik országokban egyaránt,⁴⁷ pénzbírság és kényszerítő bírság kiszabása.⁴⁸ A tervezet rögzíti, hogy a közbeszerzési eljárásokban mikor kell felfüggeszteni a közbeszerzési szerződések potenciálisan támogatott ajánlattevők részére történő odaítélését.⁴⁹ Az összefonódások tekintetében a rendelet meghatározná, hogy milyen esetekben feltételezhető az azokkal kapcsolatos külföldi támogatás torzító hatása a belső piacra, és milyen feltételek mellett rendelhető el az összefonódás felfüggesztése. Egy általános részben a rendelet az összes potenciálisan jogsértő magatartás tekintetében meghatározná, hogy mikor állapítható meg egy külföldi támogatás megléte (a tervezet 2. cikke), továbbá hogy milyen feltételek mellett feltételezhető a belső piacot érintő torzítás (a tervezet 3. cikke), és arra is kitér egy külön rendelkezés, hogy milyen típusú támogatások esetében vélelmezendő a legnagyobb valószínűséggel a torzító hatás megléte (a tervezet 4. cikke). E tekintetben általánosan megállapítható, hogy a tervezet a külföldi támogatás meghatározásakor a jelen tanulmány *A megtorló vámot kompenzáló intézkedés állami támogatási megítélése az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján* című alfejezetében röviden ismertetett, az EUMSZ 107. cikke értelmében vett állami támogatás jogi definícióját veszi alapul azzal, hogy utóbbinak az Európai Bizottság és az Európai Bíróság gyakorlata során kialakult kiterjesztő jogértelmezését érvényesíti. Ezek alapján a külföldi támogatás akkor áll fenn, ha egy harmadik ország olyan pénzügyi hozzájárulást nyújt, amely gazdasági előnyt biztosít a belső piacon gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás számára, és amely jogilag vagy ténylegesen egy adott vállalkozásra vagy gazdasági ágazatra, illetve több meghatározott vállalkozásra korlátozódik. A tervezet értelmében akkor áll fenn torzulás, ha a fentiekben részletezett külföldi támogatás alkalmas arra, hogy javítsa a kedvezményezett vállalkozás versenyhelyzetét a belső piacon, és ezáltal ténylegesen vagy akár csak potenciálisan hátrányosan befolyásolja a versenyt a belső piacon. E tekintetben is

⁴⁶ A javaslat 10. cikke.

⁴⁷ A javaslat 12. és 13. cikkei.

⁴⁸ A javaslat 14. és 15. cikkei.

⁴⁹ A javaslat 31. cikke.

jelzik az „alkalmas”, valamint a „potenciálisan hátrányos” tényállási elemek a tervezet szigorú koncepcióját és a tilalmak kiterjesztő értelmezését. A potenciálisan torzító hatás fogalmát még konkretizálja az a rendelkezés, amely egyes külföldi támogatási kategóriák esetében vélelmezi a torzító hatást: a nehéz helyzetben lévő vállalkozásnak nyújtott támogatás, az érintett vállalkozás tartozásaira vagy kötelezettségeire vonatkozó, korlátlan garancia formájában nyújtott támogatások, az összefonódást közvetlenül elősegítő külföldi támogatás, illetve a közbeszerzési eljárásokban indokolatlanul kedvező ajánlat benyújtását segítő támogatás.

Értékelés

A fentiekben ismertetett reformelképzelések – nem utolsósorban a szigorú és minden potenciálisan versenytorzító magatartásra kiterjedő, azokat súlyosan szankcionáló koncepciónak köszönhetően – alapvetően alkalmasak a harmadik országok által biztosított gazdasági előnyök kezelésére. Érdemes kiemelni a Bizottság – akár külföldre is kiterjedő – helyszínelési jogosultságát, illetve a leendő rendelet alapján kiszabható pénzbírságokat és egyéb szankciókat.

Ugyanakkor a tervezet ezen ambiciózus részei magukban hordják a nehéz kivitelezhetőség kockázatát, hiszen a harmadik ország területén történő helyszínelés nemcsak az érintett állam nemzetközi joggal összhangban történő hozzájárulásának megtagadása⁵⁰ miatt hiúsulhat meg, hanem abban az esetben is, ha a Bizottság az adott esetben nehéz alkuk árán realizált hozzájárulás alapján végrehajtott intézkedései a helyi bíróságok alkotmányjogi ellenállásába ütköznek. Ahogy a tagállamok hatóságai a jogalkotásra vonatkozó konzultáció keretében is hangsúlyozták,⁵¹ a tervezett szabályozás tekintetében további gondot okozhat a számos uniós versenyjogi diszciplína, nevezetesen az összefonódásra vonatkozó szabályok, a közbeszerzések joga, valamint az állami támogatások joga egységes kezelése. Az esetleges normatív ellentmondások, illetve a fokozódó bürokrácia elkerülése érdekében érdemes lehet a rendelet egyes elemeit egymástól leválasztva integrálni a fennálló uniós versenyjogi szabályokban. Más tagállami hatóság ezenfelül arra hívja fel a figyelmet, hogy a tervezett rendelet megfelelő jogalapja kizárólag az EUMSZ 114. cikke lehet, tekintettel arra, hogy a Bizottság által szintén hivatkozott EUMSZ 207. cikk leginkább a külkereskedelem kereskedelmi megállapodásokkal történő alakítására

⁵⁰ Ezt az államok területi szuverenitásával összefüggő témakört tárgyalják Kende Tamás et al.: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex, 2014. 247.

⁵¹ Például Osztrák Digitalizáció és Gazdasági Térségek Minisztériuma: *Észrevétel az Európai Unió jogalkotási konzultáció során*. Ref. F849782 (2020. október 28.).

és hasonló eszközökre vonatkozik, nem pedig a fennálló kereskedelem keretében jogsértő magatartások által okozott piactorzításokra.⁵²

Összességében véve megállapíthatjuk, hogy a jelen fejezetben tárgyalt jogalkotási tervezet célkitűzései fontos európai érdeket szolgálnak, és mindenképpen előnyös lenne azok mihamarabbi realizálása az EU versenyjogában. Ugyanakkor, főként a Bizottság tervezett jogköreivel kapcsolatban, valóban számos olyan ambiciózus elemet is tartalmaz az előterjesztett javaslat, amelyek csak nehezen kivitelezhetők az érintett harmadik országok együttműködési hajlandósága tekintetében. A fentiekben említett esetleges normatív ellentmondások viszont jól kezelhetők, ha a jogalkotási folyamat keretében a meglévő versenyjogi szabályokat is felülvizsgálják, és azokat adott esetben kiigazítják társjogalkotók. Végezetül érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy a javaslat a jelen formájában talán túlságosan a Bizottság kizárólagos kompetenciáira fókuszál, ráadásul olyan területen, amelyen a tagállamok vélhetőleg érdekeltnek lesznek a saját hatásköreik megtartásában.⁵³ Mindezt összegezve, az előterjesztett jogalkotási javaslat technikai céljainak realizálása a mostani tervezetben foglaltakhoz hasonló formában kívánatos lenne, és ezenfelül valószínűsíthető is, ugyanakkor az intézmények közötti egyeztetést érdemes figyelemmel követni, hiszen a fentiekben ismertetett tagállami észrevételek vezethetnek még számos tartalmi elem módosításához.

Európai bajnokok és az összefonódások, illetve állami támogatások joga

A Bizottság 2019. február 6-án a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről szóló 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján megtiltotta a Siemens és Alstom vállalatok összeolvadását.⁵⁴ Annak ellenére, hogy a Bizottság határozata összhangban van a testület vállalati összefonódásokra vonatkozó, az európai óriásvállalatok (gyakran *European Champions* vagy európai bajnokok néven emlegetett) létrehozásának hagyományosan nem kedvező⁵⁵ joggyakorlatával,⁵⁶ a Siemens–

⁵² Osztrák Szövetségi Igazságügyi Minisztérium: *Észrevétel az Európai Unió jogalkotási konzultáció során*. Ref. F605460 (2020. október 14.).

⁵³ Erre figyelmeztet az osztrák Digitalizáció és Gazdasági térségek Minisztériuma által 2020. október 28-án közzétett F849782 referenciaszámú észrevétel.

⁵⁴ A Bizottság határozatának összefoglalója (2019. február 6.) egy vállalati összefonódásnak a belső piaccal és az EGT-megállapodásban foglaltak érvényesülésével összeegyeztethetetlennek nyilvánításáról. Ügyszám: M.8677 – Siemens/Alstom (2019/C 300/07).

⁵⁵ Alex Nourry – Dani Rabinowitz: European Champions: What Now for EU Merger Control after Siemens/Alstom? *European Competition Law Review*, 41. (2020), 3. 114, 116–124.

⁵⁶ Lásd egyedül az elmúlt nagyjából két évtized néhány nagy figyelmet keltő vizsgálatait eredeti elnevezés szerint felsorolva: Aerospatiale-Alenia/de Havilland (1991), Airtours/First Choice (1999), Volvo/Scania (2000), Tetra Laval/Sidel (2001), Schneider/Legrand (2002), Ryanair/AerLingus I (2007), Deutsche Börse/London Stock Exchange Group (2017).

Alstom esete alapvető versenyjogpolitikai diskurzust váltott ki Európában. Ennek a változásnak a háttere a jelen fejezet *Bevezetésében* ismertetett feszült nemzetközi kereskedelempolitikai helyzet, illetve az a felismerés, hogy az európai gazdaság nehezen tudja megtartani előkelő helyét a globális versenyben, ha nem sikerül hatékony válaszokat találni az EU versenytársainak olykor versenytorzító intézkedéseire. A Siemens–Alstom-határozatra reagálva 2019. február 19-én a német Szövetségi Gazdasági és Energiaügyi Minisztérium, valamint a francia Pénzügyi és Gazdasági Minisztérium egy nagy figyelmet keltő és időközben további tagállamok kormánytagjai által támogatott⁵⁷ kiáltványt⁵⁸ tettek közzé, amelyben kifejtik, hogy a világ 40 legnagyobb vállalata közül már csak 5 európai, és az európai vállalatok egyre nehezebb helyzetbe kerülnek, mivel az EU versenytársai a hazai vállalataikra nem alkalmazzák az európaihoz hasonlóan szigorú versenyjogi szabályokat. A kiáltvány ezért az európai versenyjog, egyebek között a fentiekben említett 139/2004/EK tanácsi rendelet alapvető felülvizsgálatát sürgeti, továbbá javasolja, hogy az Európai Unió Tanácsa legyen jogosult bizonyos esetekben felülvizsgálni a Bizottság összefonódásokra vonatkozó határozatait. Az említett német minisztérium⁵⁹ arra figyelmeztet, hogy egyre több gazdasági ágazatban egyszerűen számít a méret, és az európai vállalatok fontos piaci megbízásokról esnek el azért, hogy a szigorú és túlzottan a kizárólag európai piaci viszonyokra koncentráló európai versenyjogi szabályok miatt nem képesek az amerikai és kínai vállalatok méretével egy súlycsoportban versenyző gazdasági szereplőket létrehozni.

A versenypolitikai diskurzus és a kisebb tagállamok stratégiai érdekei

A fenti kezdeményezés eddig nem vezetett konkrét európai jogalkotási javaslatokhoz, ugyanakkor a Bizottság hivatalos versenypolitikai dokumentumaiból kiderül, hogy meghallotta a tagállamokat és az európai gazdasági szereplőket.⁶⁰ Érdemes viszont kiemelni, hogy a Bizottság az európai vállalatok versenyjogi helyzetét elsősorban az európai vállalatoknak nyújtható állami támogatásokra vonatkozó szabályok lazításával, továbbá a harmadik országok által nyújtott, az összefonódások előnyben részesítésére is kiterjedő támogatások ellen irányuló – a fentiekben ismertetett – európai intézkedésekkel kívánja enyhíteni.⁶¹ Az európai vállalatok összefo-

⁵⁷ Lásd az említett francia és német miniszterekhez csatlakozó lengyel és olasz miniszterek által közösen a Bizottság részére 2020. február 4-én megküldött levelet: Altmaier et al. (2020): i. m.

⁵⁸ Gouvernement de la France: *Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century*. N°1043 (2019. február 9.).

⁵⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*. Berlin, BMW, 2020. 12.

⁶⁰ Európai Bizottság COM(2020)102 végleges, 6.

⁶¹ Erre a következtetésre jutnak még például Nourry–Rabinowitz (2020): i. m. 114.

nódásaira vonatkozó szigor felülvizsgálatát a Bizottság ezzel szemben elutasítja.⁶² Ebben a diskurzusban egy további, gyakran megfogalmazott álláspont a Bizottság hagyományos versenyjogi megközelítésére támaszkodva azt hangsúlyozza, hogy az összefonódások szigorú ellenőrzésén lazítani kívánó kezdeményezés a kisebb gazdasággal és népességszámmal rendelkező tagállamok nemzeti vállalatait érintené hátrányosan a belső európai versenyben.⁶³

Értékelés

A fentiekben ismertetett versenypolitikai diskurzus szemmel láthatóan nehezen összehangolható álláspontok körül forog az összefonódások területén, noha az osztrák vagy magyar gazdasághoz, illetve népességszámhoz hasonlítható volumenű svéd gazdaság egyes (például bútorgyártó) vállalatainak világsikere, továbbá a hajógyártás egyes ágazataiban mai napig globálisan élen járó görög gazdaság⁶⁴ jól igazolják, hogy olykor túlzottak a kisebb tagállamok aggályai. Ennek ellenére nem valószínűsíthető egy versenypolitikai konszenzus kialakulása a tagállamok különböző csoportjai között, így az összefonódások tekintetében nem érdemes számítani a hatályban lévő jogszabályok módosítására. Utóbbi előírások viszont csak nagyon kivételes esetekben⁶⁵ biztosítanak felmentést a szigorú összefonódási szabályok alól, így a Bizottság csak az eddigi joggyakorlatának részleges újragondolásával tudna egy megengedőbb irányt kialakítani, amire a világ gazdaság különböző kulcsszektoraiban összefonódásokkal növekedni kívánó európai vállalatok alkalmat nyújtanak.⁶⁶

Összegzés

A fentiekben foglaltak alapján az európai versenyjog jelenleg leginkább az állami támogatások és a közbeszerzések területén képes olyan irányváltásokat eszközölni,

⁶² Lásd a Bizottság illetékes döntéshozóinak idevágó sajtónyilatkozatait összefoglaló cikket: Elisa Braun et al.: EU Big Four Press Vestager to Clear Path for Champions. Paris, Berlin, Rome and Warsaw Tell Competition Chief to Hurry Up and Reform the Rule Book. *Politico*, 2020. február 6.

⁶³ Bundeswettbewerbsbehörde: *Positionspapier zu nationalen und europäischen Champions in der Fusionskontrolle*. Wien, BWB, 2019. Hasonló álláspontra helyezkedik John Springford: *Should the EU Develop 'European Champions' to Fend Off Chinese Competition?* London–Brussels–Berlin, Centre for European Reform, 2020.

⁶⁴ Deutsch-Griechische Industrie- und Handelskammer: *Zielmarktanalyse Maritime Wirtschaft und Schiffbauindustrie Griechenland*. Athen, 2019. 16.

⁶⁵ A 139/2004/EK rendelet 21. cikk (4) bekezdése alapján a tagállamok jogos érdekeinek védelmére megfelelő intézkedéseket hozhatnak, ha ezek az érdekek a közösségi jog általános elveivel és egyéb rendelkezéseivel összhangban állnak.

⁶⁶ Ilyen például az M.9162 sz. eljárás (Fincantieri – Chantiers de l'Atlantique), amelyben a Bizottság egy olasz és francia hajógyártó összefonódásra irányuló terveit vizsgálja.

amelyek révén az uniós, valamint tagállami döntéshozók hatékonyan segíthetik az európai gazdasági szereplők helytállását a feszült globális versenyben. Ezek az eszközök akkor járhatnak sikerrel, ha az EU összehangoltan lép fel, és gazdasági súlyát latba vetve sikeresen érvényesíti a *fair competition* alapelveit a globális versenyben. Amennyiben az EU utóbbi területen nem járna sikerrel, úgy tovább kell bővítenie a versenyjogi eszköztárát annak érdekében, hogy az európai gazdaság a következő évtizedekben is globálisan meghatározó maradjon.

The Competition Law of the European Union between Challenges of Global Competition and the Requirements of the Internal Market

Abstract

With the aim to present proposals for possible solutions, the current section introduces some recent challenges of EU competition policies in increasingly tense global trade policies by analysing selected competition law related debates on the fields of state aid, merger, public procurement, and foreign measures distorting the EU internal market.

Keywords: European Champions, State Aid, Public Procurement, merger cases, punitive tariffs, Internal Market, common European interest, foreign subsidies distorting the internal market, dumping

Irodalomjegyzék

- Acton, Micheal: 'European Champions' Policy Likely to Focus on More Competition, Not Less. *Mlex*, 2020. február 17. Online: <https://mlexmarketinsight.com/news-hub/editors-picks/area-of-expertise/antitrust/european-champions-policy-likely-to-focus-on-more-competition-not-less>
- Altmaier, Peter – Stefano Patuanelli – Bruno Le Maire – Jadwiga Emilewitz: Margrethe Vestager biztos asszonynak írt nyílt levél. *Politico*, 2020. február. Online: www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/02/Letter-to-Vestager.pdf
- Bóka János – Gombos Katalin – Szegedi László: *Az Európai Unió intézményrendszere*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2019. Online: http://real.mtak.hu/102277/1/web_boka_gombos_szegedi___az_europai_unio_intezmenyrendszere.pdf
- Braun, Elisa – Thibault Larger – Simon van Dorpe: EU Big Four Press Vestager to Clear Path for Champions. Paris, Berlin, Rome and Warsaw Tell Competition Chief to Hurry Up and Reform the Rule Book. *Politico*, 2020. február 6. Online: www.politico.eu/article/eu-big-four-france-germany-italy-poland-press-executive-vice-president-margrethe-vestager-to-clear-path-for-champions/
- Bronckers, Marco – Sophie Goelen: Financial Liability of the EU for Violations of WTO Law: A Legislative Proposal Benefiting 'Innocent Bystanders', Legal Issues of Economic Integration. *Kluwer Law International*, 39. (2012), 4. 399–418.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: *Nationale Industriestrategie 2030. Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik*. Berlin, BMW, 2020. Online: www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/industriestrategie-2030.pdf?__blob=publicationFile&v=20
- Bundeswettbewerbsbehörde: *Positionspapier zu nationalen und europäischen Champions in der Fusionskontrolle*. Wien, BWB, 2019. Online: www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs/bf_Positionspapier_European_Champions_DE.pdf
- Calliess, Christian – Matthias Ruffert: *Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Kommentar*. München, Beck, 2016.
- Deutsch-Griechische Industrie- und Handelskammer: *Zielmarktanalyse Maritime Wirtschaft und Schiffbauindustrie Griechenland*. Athen, 2019.
- Európai Bizottság Kereskedelmi Főigazgatósága: *Statisztikai útmutató* (2020. augusztus). Online: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151348.pdf
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az egységes piaci intézkedéscsomag felé: A magas szinten versenyképes szociális piacgazdaságért. 50 javaslat az együttes munka, vállalkozás és a cserekapcsolatok javítása érdekében*. COM(2010)0608 végleges (2010. október 28.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52010DC0608>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Új európai iparstratégia*. COM(2020)102 végleges (2020. március 10.).
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A kereskedelempolitika felülvizsgálata. Nyitott, fenntartható és határozott kereskedelempolitika*. COM(2021)66 végleges (2021. február 18.).
- Európai Bizottság: *Fehér könyv a külföldi támogatások tekintetében az egyenlő versenyfeltételek biztosításáról*. COM(2020)253 végleges (2020. június 17.).

- Európai Bizottság: *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a belső piacot torzító külföldi támogatásokról*. SEC(2021)182 végleges, SWD(2021)99 végleges, SWD(2021)100 végleges (2021. május 5.). COM(2021)223 végleges/2021/0114 (COD).
- Európai Parlament: *Jelentés a versenypolitikáról. 2019. évi éves jelentés*. A9-0022/2020 (2020. február 25.). Online: www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0022_HU.pdf
- Európai Számvevőszék: *Az Unió válasza Kína államilag vezérelt beruházási stratégiájára* (2020). Online: www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW20_03/RW_EU_response_to_China_HU.pdf
- Európai Tanács: *Következtetések*. Az Európai Tanács 2020. október 1–2-i rendkívüli ülése (2020. október 2.). Online: www.consilium.europa.eu/media/45921/021020-euco-final-conclusions-hu.pdf
- Fehér Gyula: Ezt kell tennünk, hogy ne vérezzünk el a globális technológiai háborúban. *Válasz Online*, 2020. november 25. Online: www.valaszonline.hu/2020/11/25/feher-gyula-eu-usa-kina-technologiai-haboru-essze-2-resz/
- Gombos Katalin: *Európai Jog. Az Európai Unió jogrendszere*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.
- Gouvernement de le France: *Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century*. N°1043 (2019. február 9.). Online: www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2019/02/1043_-_a_franco-german_manifesto_for_a_european_industrial_policy_fit_for_the_21st_century.pdf
- Herrmann, Christoph – Simon Guilliard: Zur Entschädigung Unbeteiligter bei der Verhängung von Strafzöllen. *EuZW*, (2020).
- Herrmann, Christoph – Simon Guilliard: Ein „Trade Conflict Compensation Fund“ für europäische Unternehmen. *EuZW*, (2021).
- Howald, Julia – Valerie Ross – Matthias Krämer: *Fairer Handel oder Protektionismus? Handelspolitische Schutzmaßnahmen der USA*. Köln, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., 2020. december 8. Online: <https://bdi.eu/artikel/news/fairer-handel-oder-protektionismus-handelspolitische-schutzmassnahmen-der-usa/>
- Kende Tamás – Nagy Boldizsár – Sonnevend Pál – Valki László: *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex, 2014.
- Központi Statisztikai Hivatal: *A Magyarországon működő külföldi irányítású leányvállalatok tevékenysége a 2016. évi végleges és a 2017. évi előzetes adatok alapján* (2017). Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/kulfleany16.pdf
- Maritime Wirtschaft und Schiffbauindustrie Griechenland* (é. n.). Online: www.ixpos.de/IXPOS18/Content/_SharedDocs/Downloads_neu/BMWI-MEP/2019/bmw-mep-zielmarktanalyse-griechenland-maritime-wirtschaft.pdf?v=3
- Nourry, Alex – Dani Rabinowitz: European Champions: What Now for EU Merger Control after Siemens/Alstom? *European Competition Law Review*, 41. (2020), 3. 116–124.
- Osztárk Digitalizáció és Gazdasági Térségek Minisztériuma: *Észrevétel az Európai Unió jogalkotási konzultáció során*. Ref. F849782 (2020. október 28.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12621-Trade-&-investment-addressing-distortions-caused-by-foreign-subsidies/F849782_en
- Osztárk Szövetségi Igazságügyi Minisztérium: *Észrevétel az Európai Unió jogalkotási konzultáció során*. Ref. F605460 (2020. október 14.). Online: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12621-Trade-&-investment-addressing-distortions-caused-by-foreign-subsidies/F605460_en

- Springford, John: *Should the EU Develop 'European Champions' to Fend Off Chinese Competition?* London–Brussels–Berlin, Centre for European Reform, 2020. Online: www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_5.3.20_fin.pdf
- Szegedi László – Szirbik Miklós: Egységes (belső) piac. In Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, megjelenés alatt.
- Várnay Ernő – Papp Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2005.

Vákát oldal

Szűcs Anikó Edit

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások az uniós támogatási rendszerben



Absztrakt

Az állampolgárok számára az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nagy jelentőséggel bírnak; olyan szolgáltatásokról van szó, amelyek alapvetőek napjaink társadalma részére, még akkor is, ha ezen szolgáltatások nyújtása gazdaságilag nem kifizetődő. A társadalom érdekeit szem előtt tartva ezen szolgáltatások mentesülnek az EU állami támogatási szabályai alól, és a tagállamoknak széles mérlegelési jogkörük van azon szolgáltatások pontos meghatározására, amelyek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak tekintendők. Természetesen minden tagállam által nyújtott támogatás az Európai Bizottság felülvizsgálatának tárgya lehet, amelynek célja a nyilvánvaló tévedés kiszűrése, valamint az arányosság mint a közösségi versenyjogi politika egyik legfontosabb elve biztosítása. A jelen cikk megvizsgálja és összegezi az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal kapcsolatos, az Európai Bizottság által hozott döntéseket és közvetlenül annak gyakorlatát, a legfontosabb kapcsolódó jogszabályok, definíciók és követelmények rövid ismertetését követően.

Kulcsszavak: állami támogatás, ÁGÉSZ, általános gazdasági érdekű szolgáltatások

Bevezetés

Az állami támogatás mint a versenyjogi szabályozás témája egy nagyon speciális terület, amellyel sok jogász egyáltalán nem foglalkozik. Ez nem véletlen, hiszen az állami támogatás versenyjogi vizsgálata a tagállami belső jogtól teljesen idegen. Az állami támogatások versenyjogi szerepét, létjogosultságát az adja, hogy a versenyjog a belső piac központi eleme,¹ az Európai Unió legfőbb céljaként megteremtett belső piac hatékonyságát és egyben értelmét is megkérdőjelezi, ha a tagállamok valamilyen általuk fontosnak vélt okból, minden korlátozás nélkül támogatást nyújthatnak egy-egy vállalat számára.² Ezen támogatások hatásaként ugyanis olcsóbban adhatják a támogatásban részesülő vállalatok a termékeiket, szolgáltatásaikat, mint

¹ Simon Bishop – Mike Walker: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, 2020. 40.

² Gombos Katalin: Rules of Jurisdiction in the New Hungarian Private International Law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 61. (2021), 1. 1–19.

versenytársaik, ezáltal torzítva a versenyt, illetve segíthetnek talpon maradni olyan vállalkozásoknak, amelyek maguktól képtelenek lennének a piacon maradni. Uniós szempontból természetesen csak azon versenyjogi relevanciával bíró események vizsgálata szükséges, amelyek a tagállamok közötti verseny torzításával is járhatnak.

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden, a tagállamok közötti, versenyt érintő állami támogatás tilos és üldözendő az uniós jog szempontjából.³ Jelentős számú az olyan támogatás, intézkedés, amely az Európai Unió szempontjából is pozitív hatású, ilyenek például az elmaradt területek fejlesztését szolgáló támogatások, egyes szociális intézkedések, valamint a környezetvédelem kérdése is. Vannak továbbá olyan támogatások is, amelyek az uniós szempontjából irrelevánsak, vagy az uniós területére kiterjedő hatásuk elenyésző a helyi jelentőségükhöz képest. Speciális eset lehet például az atomenergia-beruházás, amely esetben az Európai Unió Bírósága kimondta, hogy a közös célt nem feltétlenül kell minden tagállamnak követni, de ha egy tagállam támogatást nyújt, akkor az nem szolgálhatja kizárólag a kedvezményezett érdekeit.⁴ Ahhoz, hogy a támogatásokat meg tudjuk az uniós jog szempontjából ítélni, meg kell ismerni a tiltott állami támogatás fogalmát, a fogalom összes elemét, követelményeit és a mentességekre vonatkozó szabályokat is. A mentességek esetén szintén fontos kérdés, hogy automatikus mentességről beszélünk, vagy olyan mentességről, amely az Európai Bizottsághoz történő bejelentéshez, jóváhagyáshoz kötött. Jelen cikk a tiltott állami támogatás fogalmának ismertetését követően az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal foglalkozik, ami – ahogyan azt a cikk bemutatja – egy igen speciális jogállással bír az uniós jog szempontjából.

A tiltott állami támogatás fogalmi elemei

Gyakorló jogásként rendszeresen találkozom azzal a kérdéssel, hogy mit is jelent valójában az állami támogatás, és mi minősül az Európai Unió joga alapján tiltott állami támogatásnak.⁵ A két fogalom nem egyezik, hiszen minden állami eredetű intézkedés, amely gazdasági előnnyel jár, állami támogatásnak minősül. A tiltott állami támogatás fogalma azonban jóval szűkebb, az Európai Unió működéséről szóló

³ Az állami támogatások jogának az egységes belső piac érvényesítésében betöltött szerepéhez lásd Szegedi László – Szirbik Miklós: Egységes (belső) piac. In Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, megjelenés alatt.

⁴ Szegedi László: The Role of the Court of Justice of the European Union in the Reformulation of Hungarian Energy Policy. In Matúš Mišík – Veronika Oravcová (szerk.): *From Economic to Energy Transition. Energy, Climate and the Environment*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 395–427.; Szegedi László: *Az Európai Unió Bíróságának esetjogi dilemmái az atomenergetikai beruházások értékelésekor*. Megjelenés alatt.

⁵ Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere Ulrich Soltész, a Neue Juristische Wochenschrift című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga*, 26. (2015), 6. 45–62.

szerződés alapján a tiltott állami támogatás meghatározása az alábbi: „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.”⁶ Az alapszerződés fogalom meghatározása a gyakorlatban nem jelent azonban elég információt, ez alapján még mindig nagyon sok kérdés marad, ezért az állami támogatás fogalmi elemeit az Európai Bizottság az állami támogatásokról szóló közleményében részletesen rögzítette, melyek az alábbiak:⁷

1. az intézkedés kedvezményezettje vállalkozás;
2. az intézkedés államnak való betudhatósága;
3. állami forrásból való finanszírozás;
4. előny biztosítása;
5. az intézkedés szelektív jellege; valamint
6. a versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás.

A fogalmi elemek fenti meghatározása segítséget nyújt a tiltott állami támogatás pontos meghatározásában, éppúgy, mint a bírósági esetjog ismerete. Az Európai Unió Bizottsága a közleményében olyan fogalmakat is rögzített, felhasznált, amelyeket az Európai Unió Bírósága határozott meg esetjogában. Ilyen, az Európai Unió Bírósága által kimunkált fogalom a vállalkozás fogalma, amely szerint a vállalkozás olyan jogalany, amely – jogállásától vagy finanszírozása módjától függetlenül – gazdasági tevékenységet folytat.⁸ A közlemény alapján nem bír jelentőséggel, hogy a jogalany profitorientált-e, illetve az sem, hogy a közigazgatási szervezetrendszer részét képezi-e. Fontos azonban, hogy az állami támogatási szabályok nem alkalmazandók azokban az esetekben, amikor az állam közhatalmat gyakorol, vagy amikor a közjogi jogalanyok hatósági jogkörükben járnak el.⁹ Szintén az Európai Unió Bíróságának esetjogára hivatkozik a közlemény a közhatalom gyakorlásának pontos meghatározása során, amely meghatározást konkrét példákkal is kiegészít. A közhatalom gyakorlása az esetjog – és ezzel összhangban a közlemény – alapján akkor áll fenn, ha a jogalany az állam alapvető funkciójának részét képező tevékenységet vagy ezen funkciókhoz jellegénél, céljánál és a vonatkozó szabályok alapján kapcsolódó tevékenységet folytat.¹⁰

⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdés.

⁷ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

⁸ A C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macroton ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet.

⁹ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹⁰ A C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft mbH kontra Eurocontrol ügyben 1994. január 19-én hozott ítélet; C-343/95. sz. Diego Cali & Figli Srl kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) ügyben 1996. december 10-én hozott ítélet; az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú

A következő fogalmi elem az államnak való betudhatóság. Ha egy állami szerv vagy egy állami szerv által kijelölt magánjogi szervezet előnyt nyújt egy vállalkozásnak, akkor az intézkedés az államnak tudható be.¹¹ A legnagyobb gyakorlati nehézséget azon vállalkozások jelentik, amelyekre közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorol állami szerv tulajdonosként, pénzügyi részesedéssel keresztül vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által.¹² Azokban az esetekben, ahol az állam meghatározó befolyást gyakorol a fentiek szerint, meg kell vizsgálni, hogy az adott intézkedés meghozatalában milyen szereppel bírt az állami szerv.¹³ Amennyiben az állami szerv szerepe fennáll, akkor további vizsgálat tárgya az Európai Bizottság előtt a piaci magánbefektető elvének történő megfelelés. A megfelelés vizsgálata valójában összefügg egy következő fogalmi elemmel, nevezetesen az előny biztosításának követelményével. A piaci magánbefektető elve alapján nem minősül tiltott állami támogatásnak az állami intézkedés, ha egy racionális, profitszerzésre törekvő piaci szereplő is ugyanilyen feltételekkel befektetett volna, azaz ha a tőkepiacra más, hasonló kockázatú befektetéssel hasonló nyereséget várhat.¹⁴

Az állami forrás mint fogalmi elem elsősorban egyszerűnek tűnik, hiszen állami forrásnak minősül a közszféra minden erőforrása. Mindazonáltal az állami források nyújtása olyan sok különböző formában történhet, hogy annak pontos kategorizálása szokott a gyakorlatnak igazi fejtörést okozni. Ennek jelentősége különösen kiütöközik a támogatási programoknál. Az Európai Bizottságnak a koronavírusra adott gyors reakciója az az ideiglenes keretszabály,¹⁵ amely a különböző támogatási formákra eltérő szabályokat állapított meg, ezzel napjaink egyik legfontosabb kérdésévé téve a támogatás formáját. A támogatás lehet többek között közvetlen támogatás, kölcsön, kezességvállalás, adókedvezmény, bértámogatás, feltőkésítés, állami struktúra használatának ingyenes átengedése és tartozáselengedés is. Szintén fontos a támogatás pontos formájának meghatározása a támogatástartalom kiszámításához, hiszen a támogatás összegének kiszámítása a támogatás formájától függ. A támogatástartalom számítása bizonyos támogatásformáknál egyáltalán nem egyszerű

közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹¹ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01 számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹² A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közzállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról.

¹³ A C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet.

¹⁴ Hans W. Friederiszick – Michael Tröge: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. *Competition Policy Newsletter*, 12. (2006), 1. 105–109.

¹⁵ A Bizottság közleménye: A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály (2011/C 6/05).

és evidens folyamat, ezért az Európai Bizottság iránymutatást adott ki, amelyben pontos képleteket ad a támogatástartalom kiszámításához.¹⁶

A következő fogalmi elem az előny biztosítása, amelyről már korábban részben szó volt. Az előny pontos meghatározását a közlemény ismét az Európai Unió Bíróságának a joggyakorlatából vette át, amely szerint „előny az olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni”.¹⁷ Ahogyan a fenti fogalmi elemnél tárgyaltuk, az előny sokféleképpen jelentkezhet, akár az adó ki nem vetéseként,¹⁸ akár az érintett vállalkozás költségeinek bármely módon történő csökkentéseként.¹⁹

A szelektivitás követelménye azt jelenti, hogy a szóban forgó támogatás bizonyos vállalkozásokat, árukat és/vagy szolgáltatásokat előnyben részesít. Ezen követelmény tárgyi és földrajzi értelemben is megnyilvánulhat, eredményeképpen a támogatott vállalkozás(ok) versenypozíciója más versenytárs(ak)hoz képest javul, ezzel lehetővé téve a támogatás versenytorzító hatását. Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint ezen feltételhez nem követelmény, hogy a verseny ténylegesen torzuljon, elég, ha az intézkedésnek potenciálisan van ilyen hatása.²⁰

Az utolsó fogalmi elem, azaz az intézkedés versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatása szintén részben összefügg a korábban elhangzottakkal, hiszen egy adott intézkedés akkor fenyeget a verseny torzításával vagy torzítja azt, ha vélhetően javítja a támogatással érintett vállalkozás(ok) versenypozícióját az érintett piacon. Itt is elegendő, ha potenciálisan fennáll a hatás, tehát nem szükséges a verseny tényleges torzulása.

A tagállamok közötti kereskedelem érintettsége vonatkozásában a vizsgálat tárgya – azon túl, hogy az intézkedés a valóságban milyen hatás fejt vagy fejtett ki – az, hogy az intézkedés képes-e a tagállamok közötti kereskedelemre hatást gyakorolni. Ez a fogalmi elem akkor is teljesülhet, ha a vállalkozás nem vesz részt közvetlenül a tagállamok közötti kereskedelemben.²¹

A fenti fogalmi elemek mindegyikének meg kell feleljen tehát egy állami intézkedés ahhoz, hogy tiltott állami támogatásnak minősüljön, ha bármelyik fogalmi

¹⁶ A Bizottság közleménye: Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01).

¹⁷ A C-39/94. sz. Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet; a C-342/96. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet; az Európai Bizottság 2016/C 262/01. számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

¹⁸ A C-480/98. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet.

¹⁹ A C-387/92. sz. Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben 1994. március 15-én hozott ítélet.

²⁰ A C-518/13. sz., az Eventech Ltd. kérelme alapján The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítélet.

²¹ Az Európai Bizottság 2016/C 262/01. számú közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról.

elem a fentiek közül nem teljesül, akkor nem lehet az uniós jog szempontjából tiltott állami támogatás. A tiltott állami támogatás fogalma kapcsán szükséges még két dolgot itt rögzíteni. Az első az állami támogatás és a tiltott állami támogatás közötti különbségtétel, amely két fogalom gyakran keveredik. Attól, hogy egy intézkedés állami támogatás, még nem biztos, hogy tiltott állami támogatás, hiszen például, ha egy állami támogatás nem érinti a tagállamok közötti versenyt és kereskedelmet, attól még állami támogatás, de az uniós jog szempontjából nem tiltott. Ugyanez a helyzet az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján mentesülő állami támogatások esetében is, amely esetekben az állami támogatás a fenti fogalmak mindegyikének megfelel, mégis összeegyeztethető az uniós joggal. A mentességi okok és rendszer részben jól ismert, ideértve a csekély összegű támogatásokat, valamint a csoportmentességi rendeleteket, részben viszont sok meglepetést tartogat olyan mentességekkel, mint például a megmentési és szerkezetátalakítási támogatások, valamint az általános gazdasági érdekű szolgáltatások támogatása. Jelen cikk az utóbbi témát vizsgálja. Az első és legfontosabb, amit szükséges leszögezni, hogy a fentiek alapján az uniós jog szempontjából állami támogatásnak kell minősülni egy intézkedés ahhoz, hogy a lentiek szerinti általános gazdasági érdekű szolgáltatások támogatása egyáltalán felmerülhessen.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó szabályozás

Általános gazdasági érdekű szolgáltatások esetén a mentesség nem az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (2) vagy (3) bekezdésén alapul, hanem az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésén, amely kimondja:

„Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását. A kereskedelem fejlődését ez nem befolyásolhatja olyan mértékben, amely ellentétes az Unió érdekeivel.”²²

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozóan az első specifikus dokumentum, amit érdemes megvizsgálni, az Európai Bizottság által *Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában* címmel 2001-ben kiadott közlemény (a továbbiakban: 2001-es Közlemény).²³ Ez az 1996-os közlemény aktualizált változata, amely adoptálta a piac, a technológia és a felhasználók szükségleteinek változásait is. A 2001-es Közlemény rögzíti a tagállamok által alkalmazandó alapvető feltételeket, de ezen túl széles mérlegelési jogkört hagy a közszolgáltatások

²² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikk (2) bekezdés.

²³ A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában (2001/C 17/04).

körének meghatározására. A 2001-es Közlemény által meghatározott alapvető követelmények az alábbiak:

- az állami és privát tulajdonú vállalatok között a semlegesség biztosítása;
- a tagállamok szabadon határozhatják meg a közszolgáltatások körét, azonban nyilvánvaló tévedés esetén a meghatározás felülvizsgálat tárgyát képezi; valamint
- az arányosság követelményének történő megfelelés, amely szerint a verseny és az egységes piac szabadságának korlátozása nem lépheti túl a cél eléréséhez szükséges mértéket.

Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó, nem alapvető szintű, hanem konkrét követelményeket az Európai Unió Bírósága mondta ki 2003-as ítéletében, ahol egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében rögzítette, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatás ellentételezése akkor nem minősül tiltott állami támogatásnak, ha az ítéletben foglalt alábbi négy feltétel mindegyike teljesül:

- az érintett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettség terheli, amely kötelezettség egyértelműen meghatározott;
- az ellentételezés összegének pontos meghatározásához szükséges feltételek előre megállapításra kerülnek tárgyilagos és átlátható módon;
- az elérhető bevételekre és az észszerű nyereségre is figyelemmel az ellentételezés mértéke nem haladja meg a közszolgáltatás végrehajtása kapcsán felmerülő költségeket; valamint
- ha a közszolgáltatási tevékenységet végző vállalkozás nem közbeszerzési eljárás keretében kerül kijelölésre, akkor az ellentételezés mértékét azon költségek alapján kell meghatározni, amelyek egy átlagos, jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnének.²⁴

A következő jelentős dokumentum az Európai Bizottság tíz évvel későbbi határozata (a továbbiakban: bizottsági határozat),²⁵ amelyben a Bizottság továbbra is széles mérlegelési jogkört hagyott a tagállamok részére a közszolgáltatások körének meghatározására. A bizottsági határozat tárgyi hatálya alatt rögzítették ágazatonként a maximális támogatási összeget, időbeli hatálya alapján pedig főszabályként a 10 évnél nem hosszabb időtartamú megbízásokra alkalmazható. A bizottsági határozat már az előszóban megállapítja a vállalkozások megbízásának kötelező tartalmi elemeit, amelyek közül kiemelésre érdemes, hogy a megbízásban hivatkozni kell a bizottsági

²⁴ A C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet.

²⁵ 2012/21/EU bizottsági határozat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezésére való alkalmazásáról.

határozatra, ezzel rögzítvén, hogy az uniós jognak megfelelő általános gazdasági érdekű szolgáltatásról van szó. A bizottsági határozat részletes tájékoztatást ad továbbá abban a vonatkozásban is, hogy attól, mert az általános gazdasági érdekű szolgáltatások mentesek az előzetes bejelentési kötelezettség alól, egy-egy adott támogatási projektet a tagállamok bejelenthetnek, valamint a Bizottság is jogosult akár panasz alapján, akár hivatalból vizsgálni a támogatási projekteket. Az ellentételezés maximális összegének meghatározása a bizottsági határozatban részletesen rögzítve van, továbbá az is, hogy egy esetleges túlkompenzáció esetére – amelyet az érintett tagállamnak a megbízás alatt folyamatosan, legalább 3 évente ellenőrizni kell – a tagállamok kötelesek előírni a visszafizetést.²⁶

A következő bizottsági közlemény, amely a téma szempontjából releváns, a 2011. év végén elfogadott és 2012-ben kihirdetett közlemény az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (a továbbiakban: 2012-es Közlemény),²⁷ amely elsősorban az általános gazdasági érdekű szolgáltatások ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályokhoz kapcsolódó kulcsfogalmak pontos meghatározása.

A tagállamok széles mérlegelési jogkörének keretei

A 2001-es Közlemény a tagállamok mérlegelési jogkörére vonatkozó szabályokat az alábbiak szerint rögzítette:

„A tagállamok meghatározásra vonatkozó szabadsága azt jelenti, hogy elsősorban a tagállamok felelősek annak meghatározásáért, hogy a tevékenységek egyedi jellemzői alapján mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak. Ez a meghatározás csak nyilvánvaló tévedés esetén vizsgálható felül. [...] Elsődlegesen és alapvetően helyi szinten kell eldönteni, hogy valamely szolgáltatás általános érdekű szolgáltatásnak minősül-e, és hogy ezt a szolgáltatást milyen módon kell teljesíteni. A Bizottság feladata annak biztosítása, hogy az alkalmazott eszközök összeegyeztethetők legyenek a közösségi joggal.”²⁸

Az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata megerősítette az Európai Bizottság álláspontját, beleértve a Bizottság korlátozott, nyilvánvaló hibára redukált felülvizsgálati jogkörének rögzítését is.²⁹

²⁶ Lei Zhu: *Services of General Economic Interest in EU Competition Law*. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2020. 78.

²⁷ A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésre való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

²⁸ A Bizottság közleményének (22) bekezdése az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában (2001/C 17/04).

²⁹ T-17/02. sz. Fred Olsen, SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. június 15-én hozott ítélet; valamint T-289/03. sz. British United Provident Association Ltd. (BUPA), BUPA In-

A 2012-es Közlemény fenntartotta a 2001-es Közleménynek a tagállamok számára biztosított széles mérlegelési jogkörre vonatkozó álláspontját azzal, hogy a lenti meghatározásból láthatjuk a jogi megközelítés változását, hiszen jogászi szemmel azt láthatjuk, hogy a területen későbbi uniós jogalkotás nem kizárt, amely esetben a tagállami mérlegelési jogkör szűkülhet vagy teljesen meg is szűnhet. A 2012-es Közlemény szövege alapján ugyanis:

„Mivel az általános gazdasági érdekű szolgáltatás fennállásának meghatározására vonatkozóan nincsenek specifikus uniós szabályok, a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a tekintetben, hogy egy adott szolgáltatást általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekintenek-e.”³⁰

A jogesetek bemutatásához fontos még ismerni a bizottsági eljárásra vonatkozó szabályozás főbb lépcsőit, ezért röviden itt azt is bemutatom. Az Európai Bizottság eljárását szabályozó rendelet³¹ alapján a Bizottság a bejelentéseket előzetes vizsgálat keretében vizsgálja meg, és határozatban dönt arról, hogy a bejelentett intézkedés állami támogatásnak minősül-e, és ha igen, akkor vet-e fel aggályokat, azaz szükséges-e hivatalos vizsgálati eljárást indítania. Az előzetes vizsgálati eljárás mindösszesen két hónap, azonban ez a határidő az utolsó információszolgáltatástól értendő. Hivatalos vizsgálati eljárás megindítása esetén a határozatnak tartalmaznia kell a Bizottság előzetes értékelését az intézkedés jellegére vonatkozóan és a Bizottság szerint felmerült kétségeket a belső piaccal való összeegyeztethetősége vonatkozásában. A hivatalos vizsgálati eljárás befejezéseként – amelyre a Bizottságnak törekednie kell, hogy 18 hónap alatt sor kerüljön – a Bizottság megengedő, elutasító vagy kötelezettségeket előíró határozatot hozhat. A tagállamok az előzetes vizsgálat, illetve a hivatalos vizsgálati eljárás alapján hozott határozat meghozataláig jogosultak visszavonni a bejelentésüket.³²

Jogesetek

Az Európai Bizottság jogesetkeresőjében³³ 73 jogesetet találunk – a 2007-es évtől kezdődően –, ha az általános gazdasági érdekű szolgáltatások jogalapjára szűrünk, ezek közül 7 jogeset idei. Ez elég kevés jogeset, de indokolt az alacsony szám,

surance Ltd. és BUPA Ireland Ltd. kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. március 4-én hozott ítélet.

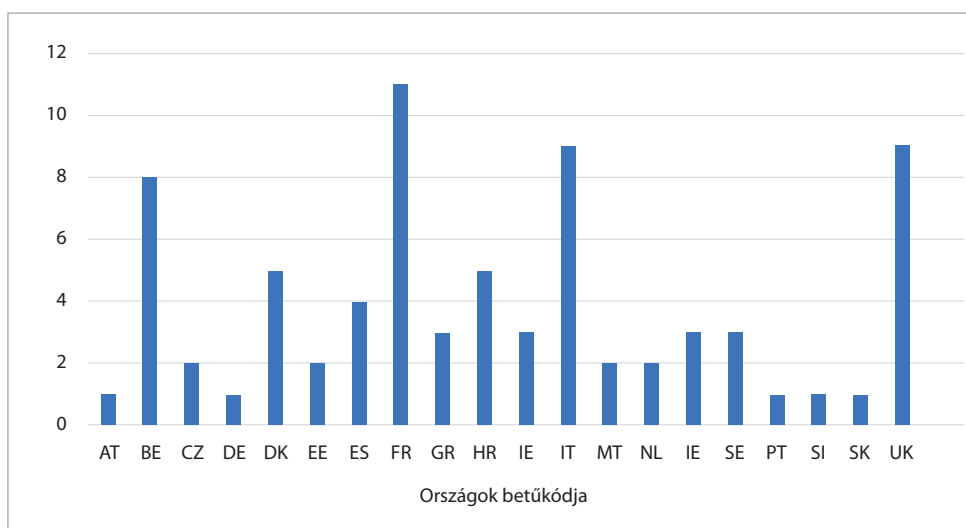
³⁰ A Bizottság közleményének (46) bekezdése az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

³¹ A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról.

³² Vivien Rose – David Bailey: *European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 983.

³³ European Commission: *Competition Policy* (é. n.).

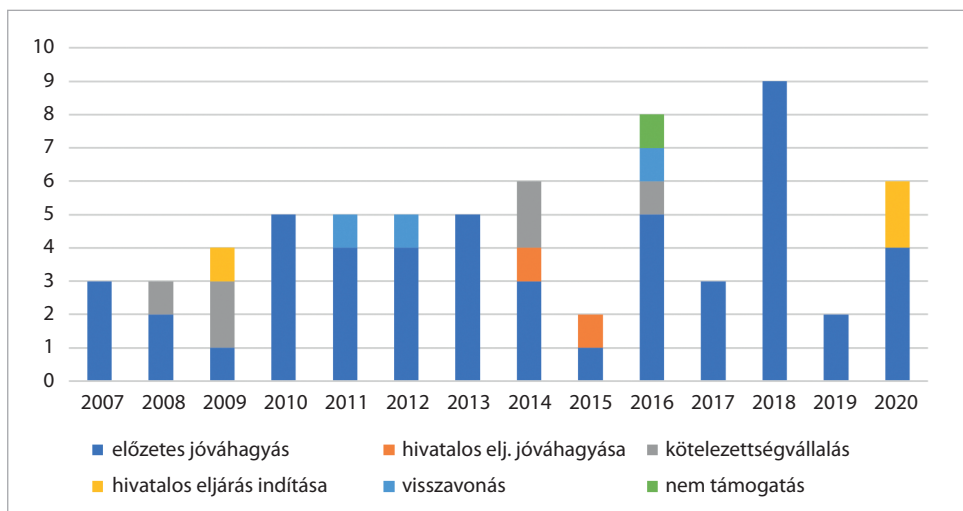
tekintve, hogy főszabály szerint – ahogyan azt már korábban ismertettük – nem bejelentésköteles támogatásról van szó. Ennek megfelelően csak azon jogesetek lehetnek a keresőben, ahol a tagállam annak ellenére bejelentette, hogy az nem kötelező, vagy ahol a Bizottság valamiért eljárást indított. A fenti 73 jogeset tagállamok – beleértve a már kilépett Egyesült Királyságot – közötti megoszlását az alábbi, a szerző által készített diagram mutatja. A diagram kizárólag azokat a tagállamokat mutatja, amelyek esetén döntést találhatunk, a többi tagállamot, beleértve hazánkat is, nem. Kiugró esetszámot négy állam esetében találunk: Belgium (nyolc), Franciaország (tizenegy), Olaszország (kilenc) és az Egyesült Királyság (kilenc) esetében. Öt ország esetében csak egyetlen, négy ország esetében kettő, három ország esetében három, egy ország esetében négy és kettő ország esetén pedig öt eset található a keresőben.



1. ábra: Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal összefüggő jogesetek tagállamok szerinti megoszlása

Forrás: a szerző szerkesztése

A következő saját készítésű diagramon látható azon összegzése a szerzőnek, hogy melyik évben hány határozat született, és milyen eredménnyel zárultak az eljárások. Sötétkéssel az előzetes vizsgálatban jóváhagyott intézkedések, narancssárgával a hivatalos vizsgálati eljárásban jóváhagyott támogatások, szürkével a kötelezettségvállaláshoz kötött állami támogatások, citromsárgával az előzetes vizsgálat során kétséget felvető és ezért hivatalos vizsgálati eljárás indításáról szóló határozatok, világoskékkel a visszavont bejelentések és zöld színnel a Bizottság határozata alapján állami támogatásnak nem minősülő intézkedések szerepelnek.



2. ábra: Az egyes eljárásokban született határozatok száma és eredményük éves bontásban (2007–2020)

Forrás: a szerző szerkesztése

A lentiekben a szerző közelebből is megvizsgál néhány jogesetet azzal, hogy az Európai Bíróság keresőjében minden fontosabb adat (érintett terület, támogatás típusa, döntés) megtalálható, de az esetek egy része csak az eredeti nyelven elérhető, ezért minden jogeset megvizsgálása jelentős nyelvi kvalifikációkat, tehát együttműködést igényelne, és ennek megfelelő számú szerzót. Előre kell bocsátani továbbá, hogy a jogesetek kapcsán kizárólag olyan információkat emelek ki a lentiekben, amelyek a fenti szabályokat kiegészítik, a joggyakorlatot bemutatják, vagy egyéb okból érdekesek, ezzel csemegézve a jogesetek lényegi motívumaiból és levonva a szükséges következtetéseket. Ez természetesen azt is jelenti, hogy ritka kivételektől eltekintve inkább azon esetek lesznek érdekesek, amikor a Bizottság az előzetes vizsgálat során nem hagyta jóvá a vizsgált támogatást.

2007 az első év, amelyre vonatkozóan a bizottsági kereső három jogesetet ad ki, mindhárom bejelentésre indult eljárás, amelyek közül egyik esetben sem emelt az Európai Bizottság kifogást. Az egyik esetben az Egyesült Királyság postai szolgáltató részére nyújtandó közvetlen támogatást és támogatott kölcsönt jelentett be a Bizottság részére. A postai szolgáltatónál nem kizárólag postai szolgáltatások, de a Magyar Postán is jellemző további szolgáltatások voltak elérhetők, mint például a közműbefizetés, a szociális és adókifizetések és egyes állami ügyintézéshez kapcsolódó szolgáltatások. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szerinti minősítésnél fontos szerepet játszott a döntésben, hogy a postai hálózat fenntartására

az optimális kereskedelmi méretet meghaladóan került sor a szolgáltatások hozzáférhetősége érdekében.³⁴

A 2008-as évben ismét három jogesetet találunk, amelyek közül azonban csak két ügy zárult úgy, hogy a Bizottság nem emelt kifogást, a harmadik esetben a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást indított. Olaszország az Egyesült Királysághoz hasonlóan egyetemes postai szolgáltatásokra kívánt közvetlen támogatást nyújtani azzal, hogy a postai szolgáltatások itt is széles körűek, ami a jogesetben fontos körülményként szintén bemutatásra került. Különös jelentősége a széles körű szolgáltatásoknak azért is van, mert számos, privát küldemények továbbításával foglalkozó vállalat van a piacon, de a csekkek befizetése például már hazánkban is korlátozott lehetőségeket nyújt és főleg nyújtott tizenhárom évvel ezelőtt, és ez csak egyetlen példa a portfólióból. A korábbi döntéshez képest itt sokkal részletesebb piacmeghatározást és költségszámításokat találunk, igaz, a Bizottság kettő körben kért a bejelentést követően kiegészítő információkat Olaszországtól.³⁵ Franciaország egy 2007-es spanyolországi jogesethez hasonlóan közszolgálati televíziós programkészítésre adott támogatást tőkeemelés formájában, amely támogatást be is jelentett az Európai Bizottság részére. A francia állami műsorszolgáltatás közszolgálati, azaz oktatási, művészeti, sportprogramokat, valamint fontos uniós elveket – diverzitás, demokrácia és pluralizmus – megtestesítő zászlót tűzött ki programul a francia határon túl is, a frankofon területek számára.³⁶ A harmadik, az Egyesült Királyság által bejelentett állami támogatás esetén a vizsgálati eljárás eredményének döntését megnézve azt látjuk, hogy a Bizottságnak nem a szolgáltatásoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásként történő minősítésével, hanem a megbízással és a támogatás arányosságával kapcsolatban merült fel aggálya. A bejelentést végül – részben kötelezettségvállalás eredményeként – a Bizottság a következő évben jóváhagyta.³⁷ Ugyanebben az évben szintén kötelezettségvállalással zárult az Osztrák Újságtársaság bejelentése alapján indult eljárás is. Az ügyben korábbi bírósági döntésre³⁸ hivatkozva megállapította a Bizottság, hogy a köztelevízióknak fizetendő műsorszórási díj állami forrásnak minősül, valamint számos hiányosságot, beleértve többek között az ellentételezés mértékére, az ellenőrzésre, valamint a közszolgáltatás és a kereskedelmi szolgáltatás megfelelő elkülönítésére vonatkozó

³⁴ Európai Bizottság S.A. N 388/2007 – United Kingdom Post Office Limited (POL) transformation programme ügyben 2007. november 28-án hozott döntés.

³⁵ Európai Bizottság S.A. NN 24/08 Italy Poste Italiane SpA ügyben 2008. április 30-án hozott döntés.

³⁶ Európai Bizottság S.A. N 279/2008 France Dotation en capital pour France Télévisions ügyben 2008. július 16-án hozott döntés.

³⁷ Európai Bizottság S.A. C 16/08, S.A. NN 35/2007 United Kingdom Calmac and NorthLink ügyben 2009. október 28-án hozott döntés.

³⁸ A C-337/06. sz. Bayerischer Rundfunk és társai kontra GEWA–Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet.

megállapításokat, amelyek a kötelezettségvállalások előírásához vezettek a Bizottság részéről.³⁹

A 2010-ben a Bizottság elé került négy közvetlen támogatás és egy támogatott kölcsön esetében az Európai Bizottság kötelezettségvállalások nélkül jóváhagyta azokat. A 2011-es év eseménydúsabb volt ugyan, hiszen öt esetből csak négyet hagyott jóvá a Bizottság, amelyek közül három közvetlen támogatás, egy pedig közvetlen támogatás és támogatott kölcsön formájában került meghatározásra. Mindazonáltal az ötödik ügyről csak annyit lehet tudni, hogy Észtország tett bejelentést olajpala-alapú villamosenergia-termelés vonatkozásában támogatási keretprogram jóváhagyására, és a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárásának megindítását követően a bejelentését visszavonta. Az eljárás indításáról szóló bizottsági közlemény elérhető,⁴⁰ valamint ugyanez a kérdés 2020-ban ismét napvilágot látott, és a Bizottság friss értékelése el is érhető publikusan,⁴¹ mindazonáltal az, hogy a 2011-es eljárásnál annyi került feltüntetésre, hogy a kapcsolódó dokumentációt azt követően publikálják, hogy az üzleti titkokat nem tartalmazó dokumentum rendelkezésre áll,⁴² meglepő. A versenyjogi eljárások során fontos az üzleti titok védelme, éppúgy, mint a nyilvánosság biztosítása. Éppen ezért teljesen elfogadhatatlan, hogy ha egy tagállam nem készít üzletitok-mentes változatot, akkor a bejelentés teljes tartalma megismerhetetlen az érdeklődők számára. Az eljárás indításáról szóló bizottsági közlemény alapján az látható, hogy Észtország jelentős összeget kívánt 20 évre biztosítani két új erőmű üzemeltetője részére. A Bizottság aggodalmát fejezte ki a támogatás vonatkozásában, kétségbe vonva, hogy ez a piacot legkevésbé torzító megoldás. Ennek részben oka a támogatott vállalat jelentős piaci részesedése és a tevékenységének vertikális kiterjedtsége, a tendereztetés kihagyása, a jövőben elvárt profit nem meghatározott mértéke, valamint a nem várt profit kezelésére vonatkozó megfelelő mechanizmus hiánya. Mindezek közül azonban a legerősebb és kétszer is hangsúlyozott érvnek az tűnik, hogy a Bizottság potenciális veszélyt lát arra, hogy a támogatás negatívan befolyásolja a környéken meglévő erőműveket, valamint az Észtország és a környező országok területén történő erőműépítésekbe történő befektetési hajlandóságot.⁴³

A 2012-es évben szintén ugyanilyen arányt látunk, hiszen négy esetben jóváhagyta a Bizottság a támogatásokat, míg egyetlen esetben a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően visszavonták a bejelentést. A visszavonás szintén az energetika területén történt, de két meglévő erőművet érintett Máltán. A Bizottság az eljárás

³⁹ Európai Bizottság E2/2008 Austria Financing of ORF ügyben 2009. október 28-án hozott döntés.

⁴⁰ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Grants for New Oil-shale Fuelled Power Plants in Estonia* (2011. március 23.).

⁴¹ European Commission: *Commission Staff Working Document* (é. n.).

⁴² European Commission: *Competition Policy* (é. n.).

⁴³ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Grants for New Oil-shale Fuelled Power Plants in Estonia* (2011. március 23.).

megindításáról szóló közleményében kiemelte, hogy az eljárás indítása nem vetíti előre az eljárás eredményét, csak lehetőséget nyújt Málta és az érdekelt harmadik felek számára, hogy észrevételeket tegyenek, további adatokat, információkat gyűjtsenek és szolgáltatassanak. A máltai támogatással kapcsolatban aggálya volt a Bizottságnak az, hogy a támogatás eredményeként Málta a meglévő uniós szabályozásnak felelne meg, és rávilágított a Bizottság, hogy a meglévő uniós szabályozáson túl a jövőbe mutató fejlesztések más megítélés alá eshetnek. Szintén kiemeli a hamarosan elérhető versenytárs megjelenését, tehát ismét látható, hogy a potenciális verseny előtérben van a vizsgálatok során.⁴⁴ A fenti meglátásom, hogy ennyi év alatt egy üzletititok-mentes változat ismét felkerülhetett volna már a bizottsági keresőbe – ami nem történt meg azóta sem.

A 2013-as évben az Európai Bizottság mind az öt bejelentést jóváhagyta. 2014-ben három bejelentést a Bizottság jóváhagyott vizsgálati eljárás indítása nélkül, egyet hivatalos vizsgálati eljárást követően, illetve kettőt kötelezettségvállalásokkal. Utóbbi esetben az Írország által nyújtott támogatás hivatalos vizsgálatára egy 2007-ben a Bizottság részére benyújtott panasz alapján került sor, tehát mindösszesen 7 évet vett igénybe az eljárás. Írország kizárólagos állami tulajdonú társaság tulajdonát képező busztársaságokat támogatott, amelyek elsődleges működési területe Írország. A tagállam a közszolgáltatásként megjelölt szállításokért fizetett éves kompenzációt, a nemzeti fejlesztési terv alapján a közszolgáltatást ellátó új buszok beszerzését, valamint buszmegállók felújítását és új dublini buszgarázs építését támogatta, és a mozgáskorlátozott személyek utazásával kapcsolatos tájékoztató oktatásra adott támogatást. Utóbbit a Bizottság az uniós joggal összhangban lévő támogatásnak minősítette, míg a többi támogatás során rögzítette, hogy azok az alkalmazandó jog alapján meglévő támogatásnak minősülnek, amely támogatások lényegén a tagállam nem módosított. Ez azt jelenti, hogy a támogatás, támogatási program indításának időpontjában az adott támogatás nem minősült állami támogatásnak, hanem később, a közös piac fejlődésével került az állami támogatásra vonatkozó szabályok hatálya alá.⁴⁵ A kötelezettségvállalásokkal zárult jogesetekből látszik, hogy ha egy támogatás a jogszabályi keretbe foglalt szigorú adminisztratív szabályoknak nem felel meg, de egyébként a támogatás elfogadható lenne, akkor a Bizottság kötelezettségvállalás keretében kötelezi az adott tagállamot az adminisztratív hiányok kiküszöbölésére.⁴⁶

⁴⁴ European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Planned Investment at Delimara Power Plant in Malta* (2010. november 17.).

⁴⁵ Európai Bizottság S.A.20580 (C-31/2007.) (ex NN 17/2007) implemented by Ireland for Córas Iompair Éireann Bus Companies (Dublin Bus and Irish Bus) ügyben 2014. október 15-én hozott döntés.

⁴⁶ Európai Bizottság S.A.30481 (2012/E) – France Aides d'État en faveur de l'Agence France-Presse (AFP); S.A.32635 (2012/E) – Financement de la RTBF Belgique ügyekben 2014. november 27-én hozott döntés.

2015-ben mindösszesen kettő eset volt, amelyek közül az egyik panaszra indult eljárás, de a Bizottság mindkét esetben pozitív döntéssel zárta az ügyeket. A holland támogatási keret miatt indult eljárás során a holland állam bemutatta, hogy a támogatási összeget, illetve az elért nyereséget kizárólag a természetvédelemre lehet felhasználni, ami nem a támogatási szerződésből fakad, hanem a támogatott szervezetek alapító okiratából, amelyek alapján a szervezetek kizárólag természetvédelemre költhetik a bevételüket. A Bizottság elfogadta a tagállam érvelését, hogy az állami támogatásból megvalósuló földszerzések egy egységes nemzeti ökológiai rendszer létrehozása céljából általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhetnek, amihez hozzájárult, hogy az érintett természetvédelmi területek átminősítési tilalom alá kerültek a közönség számára nyitott területekként. Noha a megbízás időtartamát nem rögzítették, a Bizottság a jelen esetben nem vélekedett úgy, hogy ez a támogatás közösségi joggal való összhangját érintené, azzal, hogy a jövőben az időtartam meghatározása szükséges. A Bizottság a jelen esetben az általános gazdasági érdekű szolgáltatást széles körűnek, atipikusnak ítélte, és kimondta, hogy a másodlagos, kapcsolódó tevékenységek a bírósági esetjogban kimondottak szerint az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásának ellentételezéséül szolgálnak, amelyet a fentiek szerint azonos célra kell fordítani.⁴⁷

2016-ban nyolc releváns döntés született, amelyek között mindenféle döntést találunk: öt olyan esetet, ahol nem volt kifogása a Bizottságnak, egy kötelezettségvállalást, egy visszavonást és egy olyan esetet is, ahol a bejelentett támogatás nem minősült állami támogatásnak. A spanyol ügyben felmerült kötelezettségvállalások kapcsán jól látható, hogy a fentiekkel összhangban az adminisztratív hiányosságok pótolhatók, a pénzügyi elszámolási rendszer pontosítható, és a tízéves határidő is rögzíthető egy esetleges kötelezettségvállalás keretében, tehát igen széles körű lehetőség áll a tagállamok rendelkezésére egy esetleges bizottsági eljárás keretében az állami támogatások uniós joggal való összhangjának megteremtésére.⁴⁸ Görögország 2016-ban visszavonta a 2014-ben bejelentett, egyetemes postai szolgáltató állami támogatási programjára vonatkozó bejelentését, miután a Bizottság vizsgálati eljárást indított és jelezte, hogy a nehezen beszerezhető információk miatt valószínűsíthető, hogy az eljárás kötelezettségvállalással tud csak zárulni. A Bizottság egy átmeneti időszakra vonatkozó támogatási rezsimet (2013–2015) az uniós joggal összhangban álló általános gazdasági érdekű szolgáltatási rezsim alá eső támogatásként minősített. Az ügy azért rendkívül fontos, mert a Bizottság egy ritkán életre hívott jogalapra⁴⁹ hivatkozva emelt kifogást és indított eljárást. A bizottsági

⁴⁷ Európai Bizottság S.A.27301 (2015NN) The Netherlands Alleged illegal State aid in connection with the subsidized acquisition or free granting of nature land ügyben 2015. december 10-én hozott döntés.

⁴⁸ Európai Bizottság S.A.35474 – Spain State aid to the news agency EFE ügyben 2019. január 17-én hozott döntés.

⁴⁹ 2012-es Közlemény 52. bekezdése alapján.

döntésben azt láthatjuk, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások összes attribútumát megvizsgálta a Bizottság, egyesével mindent rendben talált, mégis úgy vélte, hogy az uniós kereskedelem szempontjából a kompenzációs alap mechanizmusa sajátos problémákat vethet fel. A kompenzációs alap mechanizmusa szerint az érintett vállalat a bevételeinek 0,5%-át fizetné hozzájárulásként az alapba, míg a többi szolgáltató 0,5% és 10% között a városi jelenlét százalékos arányától függően. A Bizottság szerint ez a mechanizmus ahhoz vezethet, hogy a versenytársak kizárólag a pénzügyileg előnyösebb, városi területekre fókuszáljanak, más potenciális versenytársakat pedig el is tántoríthatna a piacra lépéstől. A fentiek miatt az Európai Bizottság felkérte a tagállamot, valamint harmadik személyeket, hogy a kompenzációs alap mechanizmusa vonatkozásában feltett kérdéseire válaszoljon, amely válaszok alapján egy formális vizsgálati eljárás keretében kívánta megvizsgálni, hogy kötelezettségvállalásokkal a támogatási program az uniós joggal összhangba hozható-e.⁵⁰ Németország esetén panasz alapján indult az előzetes eljárás, amelyben a Bizottság megállapította, hogy a vizsgálat alá vont intézkedés nem minősül állami támogatásnak, az intézkedés megfelel a piaci magánbefektetői tesztnek.⁵¹

2017-ben mindhárom, 2018-ban mind a kilenc, 2019-ben pedig mindkét esetben már az előzetes vizsgálat során jóváhagyta a támogatásokat a Bizottság.

Az utolsó lezárt és a jelen cikk által részletesen vizsgált év, azaz a 2020. év során négy esetben az előzetes vizsgálat alapján jóváhagyta a támogatást a Bizottság, kettő esetben pedig hivatalos vizsgálati eljárást indított. Csehország esetében érdekes, hogy bár bejelentés alapján indult, de két panasz is érkezett az eljárás alatt. A Bizottság aggodalmát fejezte ki, mert az intézkedéssel érintett szolgáltatások a postai szolgáltatásokról szóló irányelvben⁵² foglaltaknál tágabb szolgáltatásokat fednek le, valamint a bejelentésben foglalt piaci mechanizmusok bekövetkezésének bizonyosságát is vitatta.⁵³ A 2020-ban indult hivatalos vizsgálati eljárások folyamatban vannak, ezért azok további sorsa csak a cikk egy későbbi folytatásában követhető le.

⁵⁰ Európai Bizottság S.A.35608 (2014/C) (ex 2014/N) – Greece Hellenic Post (ELTA) – Compensation for the financing of the universal postal service ügyben 2014. augusztus 1-jén hozott döntés.

⁵¹ Európai Bizottság S.A.36798 (2016/NN) – Germany Alleged unlawful State aid scheme "Cash pooling of the undertakings owned by the City of Osnabrück (including Klinikum Osnabrück GmbH)" ügyben 2016. október 11-én hozott döntés.

⁵² Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról.

⁵³ Európai Bizottság S.A. 55208 (2020/C) (ex-2020/N) – Czechia Czech Post USO compensation for the period 2018–2022 ügyben 2020. június 23-án hozott döntés.

Összefoglalás

A fenti diagram látványosan illusztrálta, hogy a tagállamok többnyire jól határozzák meg az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokat, illetve azt, hogy a Bizottság felülvizsgálati jogköre korlátozott. A jogesetek vizsgálatából látható, hogy a jogalkotók nem véletlenül nem határozták meg pontosan az általános gazdasági érdekű szolgáltatások körét, hanem azért, mert az területi sajátosságokat is mutat(hat), előzetes meghatározása gyakorlatilag lehetetlen. A jogesetekből az is jól látszik, hogy önmagában az, ha a szolgáltatási kör megegyezik egy korábbi bejelentéssel, amelyet a Bizottság elfogadott, még nem jelenti azt, hogy az új eset körülményeit mérlegelve is borítékolható a bizottsági jóváhagyás. Ez egyébként a versenyjog egészére igaz, egy versenyhatósági bejelentés során mindig annyira sok tényezőt kell figyelembe venni, ami összességében mindig nagy eltéréseket mutathat, eredményezhet. Éppen ezért egy versenyhatósági eljárás eredményét előre megmondani csak nagyon ritkán lehet, és az eljárás idejének csökkentése érdekében az információk minél szélesebb körű feltárása ajánlott.

Az ügyfelek egy jelentős része nem érti elsőre, hogy miért annyira fontos megvizsgálni egy tagállam által nyújtott támogatás esetében az uniós joggal való összhangját. Az állami támogatásra vonatkozó szabályok bonyolult és szövevényes szabályait vagy túl nehézkesnek találják, vagy hihetetlenül leegyszerűsítik. Nap végén viszont mindenképpen fontos, hogy megértsék: a támogatott vállalkozás az, amelyiknek vissza kell fizetnie az uniós joggal nem összhangban megfizetett támogatást, tehát elemi érdekük annak vizsgálata, hogy az adott támogatás pontosan milyen jogi rezsim és részletszabályok alá esik. A tagállamok részére jelentős adminisztrációs teher egy esetleges bizottsági felülvizsgálat, valamint rossz fényt is vet rájuk, ha az uniós joggal összhangban nem álló támogatást nyújtanak, ezért természetesen a tagállamok is vizsgálják az uniós joggal való összhangot minden támogatás vonatkozásában. Magyarországon a Támogatásokat Vizsgáló Iroda a kompetens szerv, de önmagában a tagállami vizsgálatra hagyatkozni a vállalkozások részére súlyos lehetséges következmények miatt hiba.

Services of General Economic Interest within the EU Aid Frame

Abstract

Services of general economic interest are those services which have great importance for the citizens, which are essential for today's society, even if their supply is not economically viable. Bearing in mind the interest of the society, these services are exempted from the EU state aid rules, while the Member

States enjoy a wide margin of appreciation in defining the exact services which may be deemed as services of general economic interest. Naturally, any aid provided by a Member State is subject to the control of the European Commission assessing any manifest errors and the implementation of proportionality, being one of the most important principles of the common competition policy. The present article examines and summarizes the decisions and indirectly the practice of the European Commission with respect to services of general economic interest following a short introduction on the main related legal regulations, definitions and requirements.

Keywords: state aid, GBER, services of general economic interest

Irodalomjegyzék

- Bishop, Simon – Mike Walker: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana*. Budapest, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, 2020.
- European Commission: *Commission Staff Working Document* (é. n.). Online: www.mkkm.ce/sites/default/files/staff_working_document_assessment_necp_estonia.pdf
- European Commission: *Competition Policy* (é. n.). Online: <https://ec.europa.eu/competition>
- European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Planned Investment at Delimara Power Plant in Malta* (2010. november 17.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1518
- European Commission: *State Aid: Commission Opens In-depth Investigation into Grants for New Oil-shale Fuelled Power Plants in Estonia* (2011. március 23.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_11_349
- Friederiszick, Hans W. – Michael Tröge: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies. Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. *Competition Policy Newsletter*, 12. (2006), 1. 105–109.
- Gombos Katalin: Rules of Jurisdiction in the New Hungarian Private International Law. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 61. (2021), 1. 1–19. Online: <https://doi.org/10.1556/2052.2021.00285>
- Lei Zhu: *Services of General Economic Interest in EU Competition Law*. The Hague, T. M. C. Asser Press, 2020.
- Rose, Vivien – David Bailey: *European Union Law of Competition*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Szegedi László: The Role of the Court of Justice of the European Union in the Reformulation of Hungarian Energy Policy. In Matúš Mišík – Veronika Oravcová (szerk.): *From Economic to Energy Transition. Energy, Climate and the Environment*. Cham, Palgrave Macmillan, 2021. 395–427. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-030-55085-1_14
- Szegedi László: *Az Európai Unió Bíróságának esetjogi dilemmái az atomenergetikai beruházások értékelésekor*. Megjelenés alatt.
- Szegedi László – Szirbik Miklós: Egységes (belső) piac. In Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, megjelenés alatt.
- Szirbik Miklós: Az európai állami támogatási szabályok új rendszere Ulrich Soltész, a Neue Juristische Wochenschrift című német jogtudományi folyóirat 2014. évi 43. számában megjelent tanulmánya alapján. *Állami Támogatások Joga*, 26. (2015), 6. 45–62. Online: www.epa.hu/02400/02450/00026/pdf/EPA02450_ATJ_2015_6_045-062.pdf

Jogforrások, bírósági döntések

A Bizottság 2006/111/EK irányelve (2006. november 16.) a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról

2012/21/EU bizottsági határozat az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezésére való alkalmazásáról

A Bizottság közleménye az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01)

A Bizottság közleménye: A finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban alkalmazott ideiglenes közösségi keretszabály (2011/C 6/05)

A Bizottság közleménye: Iránymutatás a regionális állami támogatásokról (2021/C 153/01)

A Bizottság közleménye az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokról Európában (2001/C 17/04)

A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról (2012/C 8/02).

A Tanács (EU) 2015/1589 rendelete (2015. július 13.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról

C-41/90. sz. Höfner és Elser kontra Macroton ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet

C-364/92. sz. SAT Fluggesellschaft mbH kontra Eurocontrol ügyben 1994. január 19-én hozott ítélet

C-387/92. sz. Banco de Crédito Industrial SA, devenue Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben 1994. március 15-én hozott ítélet

C-39/94. sz. Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet

C-343/95. sz. Diego Cali & Figli Srl kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) ügyben 1996. december 10-én hozott ítélet

C-342/96. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet

C-480/98. sz. Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. október 12-én hozott ítélet

C-482/99. sz. Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet

C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, az Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht részvételével ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet

C-337/06. sz. Bayerischer Rundfunk-ügyben 2007. december 13-án hozott döntés

C-518/13. sz. az Eventech Ltd. kérelme alapján The Queen kontra Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítélet

T-17/02. sz. Fred Olsen, SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. június 15-én hozott ítélet

T-289/03. sz. British United Provident Association Ltd. (BUPA), BUPA Insurance Ltd. és BUPA Ireland Ltd. kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2005. március 4-én hozott ítélet

Európai Bizottság S.A. N 388/2007 – United Kingdom Post Office Limited (POL) Transformation Programme-ügyben 2007. november 28-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. NN 24/08 Italy Poste Italiane SpA-ügyben 2008. április 30-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. N 279/2008 France Dotation en capital pour France Télévisions ügyben 2008. július 16-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. C 16/08, S.A. NN 35/2007 United Kingdom Calmac and NorthLink ügyben 2009. október 28-án hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 20580 (C-31/2007) (ex NN 17/2007) implemented by Ireland for Córas Iompair Éireann Bus Companies (Dublin Bus and Irish Bus) ügyben 2014. október 15-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 30481 (2012/E) France Aides d'État en faveur de l'Agence France-Presse (AFP); Európai Bizottság S.A. 32635 (2012/E) Financement de la RTBF Belgique ügyekben 2014. november 27-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A.27301 (2015NN) The Netherlands Alleged illegal State aid in connection with the subsidized acquisition or free granting of nature land ügyben 2015. december 10-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 35474 – Spain State aid to the news agency EFE ügyben 2019. január 17-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 35608 (2014/C) (ex 2014/N) – Greece Hellenic Post (ELTA) – Compensation for the financing of the universal postal service ügyben 2014. augusztus 1-jén hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 36798 (2016/NN) – Germany Alleged unlawful State aid scheme „Cash pooling of the undertakings owned by the City of Osnabrück (including Klinikum Osnabrück GmbH)” ügyben 2016. október 11-én hozott döntés

Európai Bizottság S.A. 55208 (2020/C) (ex-2020/N) – Czechia Czech Post USO compensation for the period 2018-2022 ügyben 2020. június 23-án hozott döntés

Európai Bizottság E2/2008 Austria Financing of ORF ügy 2009. október 28-án hozott döntés

Vákát oldal

Villányi József¹

Kihívások és új megoldások az Európai Unió köztisztviselőinek felvételi rendszerében



Absztrakt

Az európai tisztviselők jelenlegi személyzeti kiválasztási rendszere nemcsak számos problémával küzd, hanem mind kevésbé felel meg a munkaerőpiac gyorsan változó kihívásainak. A rendszer a jelenlegi formájában egyre kevésbé fenntartható. A versenyvizsgák elhúzódása, a vizsgaszervezet merevsége, az egy pályázóra jutó magas költségek, az intézmények közötti együttműködés nehézsége, a vizsgák célszerűségének és relevanciájának megkérdőjelezése, a vizsgákat és az uniós tisztviselői életpályát népszerűsítő kampányok alacsony hatékonysága mind-mind a rendszer átfogó reformja mellett szól. A jelen tanulmány az uniós tisztviselői kar szerkezetének bemutatása mellett a kiválasztási eljárás átfogó elemzésén túlmenően megoldási lehetőségeket keres a strukturális és módszertani válságból való kijutásra. A nagy, általános versenyvizsgák mellett az intézmények sürgős, speciális szakterületekre irányuló, szűkebb körű munkaerő-felvételi igényeit mind jobban kielégítő, gyors és rugalmas versenyvizsgarendszert szükséges kialakítani. Ennek keretében az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal és az intézmények között egy megújult együttműködési rendet és visszacsatolási eljárásokat kell bevezetni. Új készségek értékelésének bevezetésével párhuzamosan indokolt átalakítani a szakmai ismeretek felmérését is. Újra helyet kell adni az Európai Unióra vonatkozó tárgyi tudás értékelésének. A modern vizsgatechnikák és a virtuális vizsgáztatást lehetővé tevő módszerek mellett a vizsgabizottságok kialakításán és munkamódszereiken is indokolt változtatni, mind fontosabb szerepet szánva az állandó tagoknak. A fiatal szakemberek nagyobb arányú felvétele és az uniós tisztviselői életpálya vonzóna tétele érdekében a kommunikációs stratégiában is koncepcióváltásra van szükség: A modern kor kihívásainak jobban megfelelő, a fiatalabb generációk számára vonzóbb értékekre kell ennek során helyezni a hangsúlyt. A tanulmány végén még további konkrét változtatási javaslatok szerepelnek arra, hogy miként lehet az elkövetkező években fenntartani, sőt javítani a kiválasztási eljárások eredményességét és hatékonyságát.

Kulcsszavak: Európai Unió, közszolgálat, tisztviselők, kiválasztási eljárás, felvétel, versenyvizsga, reform, EPSO

¹ Osztályvezető, az Európai Parlament Magyar Fordító Osztálya (e-mail: jozsef.villanyi@ep.europa.eu).

Bevezetés

A jelen tanulmányban röviden szeretném bemutatni az európai uniós tisztviselői kar felépítését, a tisztviselői kiválasztási rendszer jelenlegi működését, vázlatosan ismertetve a versenyvizsgák felépítését és rendjét.² Mindezekon túlmenően az Európai Számvevőszék (a továbbiakban: Számvevőszék) két különjelentését is részben felhasználva kívánom részletesebben tárgyalni a felvételi rendszer jelenlegi szerkezetével és eredményességével szemben megfogalmazott kritikákat. A befejező részben egy új, a folyamatosan változó munkaerő-felvételi igényeknek a korábbiaknál jobban megfelelő, rugalmasabb és hosszabb távon is fenntartható kiválasztási rendszer kialakításával kapcsolatos javaslataimat, észrevételeimet fogalmazom meg.

Az uniós intézmények személyi állománya

Az uniós intézményeknél 2020-ban 44 000 tisztviselő és ideiglenes, illetve szerződéses alkalmazott dolgozott. Csak magánál a legnagyobb munkáltatóként fellépő Európai Bizottságnál 32 000 személy, míg az Európai Parlamentnél – a képviselőket ide nem számítva, de a munkájukat segítő akkreditált parlamenti asszisztenseket figyelembe véve – 8500 fő, míg az Európai Unió Tanácsánál 3500 személy volt alkalmazásban.³ Az intézmények személyzeti felvételi igényeit kielégítendő az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO)⁴ évente több mint 50 000 pályázó közül mintegy 1000 új tisztviselőt választ ki a nyílt versenyvizsgák során.

Az uniós tisztviselők felvételi (kiválasztási) rendszerének könnyebb megértése érdekében fontos röviden áttekinteni és tisztázni, hogy maguk a tisztviselők hol helyezkednek el az uniós intézmények⁵ személyi állományát alkotó különböző munkavállalói csoportokon belül.

² Lásd még erről a témakörrel: Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. 219–225.

³ Lásd: [Élections et nominations dans les institutions de l'UE](#) és az [Európai Parlament honlapja](#).

⁴ A magyar terminológia kialakítása során hosszas szakmai vita folyt az EPSO pontos magyar nevének meghatározása kapcsán. Az intézmény angol, illetve francia elnevezésében ugyanis nem véletlenül a kiválasztás (*selection/sélection*) és nem a felvétel (*recruitment/recrutement*) szerepel. A tisztviselők felvétele (kinevezése) ugyanis a Hivatal létrejötte után is az egyes intézmények kizárólagos hatáskörében maradt. Az EPSO csak a felvételre (kinevezésre) alkalmas pályázók kiválasztására rendelkezik jogkörrel. A „Személyzeti Kiválasztási Hivatal” azonban annyira idegenül csengett a magyar jogi és intézményi terminológiában, hogy végül a „Személyzeti Felvételi Hivatal” kifejezést fogadta el a magyar uniós terminológia.

⁵ Az Európai Unió intézményei vagy röviden az intézmények alatt az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 13. cikke szerint az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Tanácsot, az Európai Bizottságot (Bizottság), az Európai Unió Bíróságát (Bíróság), az Európai Központi Bankot és a Számvevőszéket értjük. Jelen tanulmányban sokszor az intézmények terminus alatt

A jogviszonyok típusa alapján alapvetően három fő kategóriába sorolhatjuk az intézménynél alkalmazott személyeket: 1. a tisztviselőkébe; 2. az ideiglenes és szerződéses alkalmazottakéba és 3. az átmeneti szerződéssel foglalkoztatott helyi vagy átmeneti (*ad interim*) alkalmazottakéba. Szintén a személyzeti szabályzat részét képező, az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek⁶ tartalmazzák a szaktanácsadók, a nemzeti szakértők és az akkreditált parlamenti asszisztensek jogviszonyára vonatkozó rendelkezéseket, azonban ezen három kategóriába tartozó személyek számarányukat tekintve nem képviselnek jelentős súlyt az intézmények személyi állományán belül. E tényre figyelemmel és tekintettel arra, hogy a rájuk vonatkozó szabályok csak kismértékben térnek el az ideiglenes és a szerződéses alkalmazottakra, illetve a helyi vagy átmeneti alkalmazottakra vonatkozó szabályoktól, a jelen tanulmányban külön nem tárgyalom az ő jogállásukat meghatározó rendelkezéseket.

A tisztviselők

A tisztviselői jogviszony határozatlan időre szól.⁷ Az állandó álláshelyre szóló kinevezés csak 9 hónap próbaidő eredményes letelte után válik véglegessé. A próbaidő során készített értékelés alapján lehetőség van a próbaidő maximum 15 hónapra történő meghosszabbítására, kivételesen a próbaidős tisztviselő más szervezeti egységhez való áthelyezésére vagy a próbaidő megszüntetésére és így a próbaidőn lévő tisztviselő elbocsátására. Ezen utóbbi aktussal a felvett próbaidős tisztviselő nemcsak az adott intézménynél veszíti el a munkaviszonyát, hanem véglegesen megszűnik az uniós közszolgálati jogviszonya is, azaz tisztviselőként egyetlen intézményhez sem nyerhet felvételt. Tisztviselőnek csak az az uniós állampolgár nevezhető ki, aki sikeres felvételi versenyvizsgát tett. A kinevezés feltételei között szerepel az Európai Unió legalább két hivatalos nyelvének ismerete is. A magas szintű nyelvtudásról már a versenyvizsga során megfelelő tanúbizonyságot kell adnia a sikeres pályázónak.

A tisztviselőket a munkájuk természete és az azzal járó felelősség jellege szerint három besorolási csoportba osztják: 1. tanácsos (AD), 2. asszisztens (AST), illetve 3. titkársági tisztviselő (AST/SC).⁸ A három besorolási csoporton belül

az uniós hivatalokat és ügynökségeket is értem, kivéve ha külön szövegek azokról, illetve a rájuk irányadó eltérő szabályokról és az ott követett másfajta gyakorlatról.

⁶ Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (személyzeti szabályzat).

⁷ A tisztviselőkre vonatkozó szabályokat az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről szóló 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet tartalmazza.

⁸ Sajnos a személyzeti szabályzat megtévesztő módon „titkárok és irodai alkalmazottak”-nak nevezi őket, holott nem alkalmazottakról, hanem a tisztviselők egy besorolási csoportjáról van szó. Éppen

a végzettségnek és szakmai tapasztalatoknak megfelelően besorolási fokozatok vannak. A tisztviselők (és az ideiglenes alkalmazottak) szakmai pályafutásuk során egyre magasabb (megnövekedett felelősséggel és magasabb illetménnyel járó) besorolási fokozatba léphetnek a munkáltató döntése alapján. A tisztviselők az egyes besorolási fokozatokon belül kétévenként automatikusan egy fizetési fokozatot lépnek előre. Tíz év közszolgálati jogviszony után uniós nyugdíjra lesznek jogosultak. Jövedelmük mentes az adóbevallási és az adófizetési kötelezettség alól az egyes tagállamokban. Illetményük után kizárólag az uniónak fizetnek adót, és a közös uniós egészségbiztosítási és nyugdíjrendszerbe fizetnek járulékot.

A tanácsosok

A tanácsosok (AD) jellemzően ügyintézési, érdemi ügyviteli feladatokat látnak el. Közülük kerülnek ki a közép- és felsővezetők is. A fordítók, jogászok, könyvvizsgálók, közgazdászok mellett idetartoznak a sajátos szakismerettel rendelkező kutatók, orvosok, informatikusok és kommunikációs szakemberek. Az AD5 kezdő besorolási fokozathoz legalább hároméves felsőfokú végzettség szükséges, míg ha valaki a magasabb, AD7 besorolási fokozatban kezdi pályafutását, ehhez az egyetemi vagy főiskolai diplomája mellé négyéves, az új munkakör jellegéhez kapcsolódó szakmai tapasztalatot is igazolnia kell. Az uniós tisztviselő szakmai pályafutása során egészen az AD12 besorolási fokozatig léphet előre az éves értékelések során kapott pontjai, illetve az értékelésen adott vélemény alapján. Ha vezetői feladatokat is ellát, akkor az osztályvezetői szintű AD9 besorolási fokozattól egészen a főigazgatónak megfelelő AD16 besorolási fokozatig emelkedhet a ranglétrán. Az egyes besorolási fokozatokban való előrelépéshez az éves értékelések során kapott mind több előmeneteli pontra, azaz egyre több szolgálatban eltöltött évre van szükség. Az előmeneteli pontok számolása minden egyes besorolási fokozatban újrakezdődik.

Az asszisztensek

Az asszisztensek (AST) leginkább általános jellegű ügykezelési munkát látnak el az igazgatási feladatokon belül, vagy kifejezetten technikai jellegű tevékenységek tartoznak a hatáskörükbe. Ahhoz, hogy valaki az AST1-es besorolási fokozatban kezdhesse meg pályafutását valamelyik uniós intézményben, legalább hároméves felsőfokú tanulmányokat igazoló diplomára vagy a középfokú végzettség mellett legalább három év szakmai tapasztalatra van szüksége. Ahhoz, hogy valaki a magasabb, AST3 szinten léphessen be az intézményekhez, például mint nyelvi korrektor,

ezért jelen tanulmányban következetesen a „titkársági tisztviselő” kifejezést alkalmazom ezen besorolási csoport tisztviselő tagjaira.

a felsőfokú végzettségen felül legalább hároméves releváns szakmai tapasztalatot követelnek meg. Az AST5 besorolási fokozattól az asszisztensi pályafutás során elérhető legmagasabb, AST11 besorolási fokozatig az asszisztensek illetménye és előrelépése összhangban van a tanácsosokéval.

A titkársági tisztviselők

A titkársági tisztviselők (AST/SC) általában irodai vagy irodavezetői jellegű adminisztratív feladatokat látnak el. Az SC1 besorolási fokozatba történő felvétellez legalább középfokú végzettségre van szükség. Ha valaki magasabb, SC2 besorolási fokozatban kezdené meg a munkáját, tőle legalább 3 év, az adott munkakör jellegéhez igazodó szakmai tapasztalatot is megkövetelnek az intézmények. Valamennyi tisztviselői csoport közül a személyzeti szabályzat 2014-ben hatályba lépett módosításával⁹ bevezetett titkársági tisztviselők illetménye a legalacsonyabb. A legmagasabb besorolási fokozat esetükben az SC6. Sajnos az ő szakmai pályafutásuk a leglassabb is: jóval több szolgálati évre van szükségük az egyes besorolási fokozatokban való előrelépéshez, mint az asszisztenseknek. Az egyes fokozatok között is kisebb az illetménybeli különbség, mint akár az asszisztensek esetében. Éppen ezért egyre nagyobb nehézségekbe ütközik az idegen nyelvet magas szinten ismerő titkársági tisztviselők felvétele egyes magas jövedelemszintű országokból. Sőt, a magas életszínvonallal kecsegtető, azonban kiemelkedően drága Luxembourgba – ahol számos uniós intézmény székhelye, többek között az Európai Unió Bíróságáé és a Számvevőszéké is található – egyre nehezebb már az alacsonyabb bérszínvonalú közép-európai országokból is nyelveket ismerő, magasan képzett titkársági tisztviselőt találni.

Az alkalmazottak

Az alkalmazottakat 1. ideiglenes vagy 2. szerződéses alkalmazottként foglalkoztathatják az uniós intézményeknél. A két alkalmazotti státusz között lényeges különbségek vannak nemcsak a jogviszonyuk jellege, hanem a jogaik-kötelezettségeik, az előmenetelük és az illetményük tekintetében is. Számukra

⁹ A személyzeti szabályzatnak a tisztviselők előmenetelét, illetményét és nyugdíjjogosultságait igen hátrányosan befolyásoló 2004. május 1-jével (a 10 új tagállam csatlakozásának napján) hatályba lépett módosításánál már csak a 2014-ben életbe lépett újabb, még megszorítóbb jellegű, átfogó módosítás gyakorolt kedvezőtlenebb hatásokat az uniós tisztviselői életpályára. Ez a módosítás a titkársági tisztviselői besorolási csoport bevezetésén túlmenően szűkítette a szakmai előmeneteli lehetőségeket, és a tisztviselői illetményeket új levonásokkal terhelte. Az utolsó módosítás a nyugdíjkorhatárt a 63. életévről 66-ra emelte, egyben lejjebb vitte a nyugdíj mértékét.

az EPSO – az intézményeket segítő – külön felvételi eljárásokat szervez, az úgynevezett CAST-vizsgákat. A CAST-listára viszonylag egyszerű felkerülni: elég egy elektronikus EPSO-profil létrehozása, az angol vagy francia nyelvű önéletrajznak a feltöltése és a megfelelő szakmai CAST-kategória (egyszerre akár több is: jogász, fordító, közgazdász, kutató stb.) megjelölése. Az így összeállított CAST-listák résztvevői számára az EPSO rendszeresen szervez előválogatási és írásbeli teszteket. A sikeres pályázók egy szűkebb körbe kerülnek. Ezen sikeres pályázói csoportba tartozó személyek közül hívhatják be szóbeli vizsgára, illetve elbeszélgetésre az egyes intézmények az általuk keresettnek megfelelő nyelvi és szakmai profillal rendelkező jelölteket, hogy egy ideiglenesen betölthető álláshelyre vegyék fel őket vagy ideiglenes alkalmazotti, vagy szerződéses alkalmazotti státuszba. És most lássuk röviden ezen két, az intézmények tevékenységében mind fontosabb szerepet betöltő alkalmazotti kategóriára vonatkozó főbb szabályokat és jogállásuk jellemzőit!

Az ideiglenes alkalmazottak

Az ideiglenes alkalmazottakat vagy állandó álláshelyekre, vagy ideiglenesen engedélyezett álláshelyre veszik fel határozott vagy határozatlan időre. Az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek 2. cikke határozza meg az egyes kategóriákat. Az állandó álláshelyre felvett ideiglenes alkalmazottakat jellemzően maximum 6 évig tartó, határozott idejű szerződésekkel veszik fel. Leggyakrabban a meghirdetett, de be nem töltött állandó álláshelyekre vesznek fel ideiglenes alkalmazottakat. Ez az eset fordul akkor elő, ha se tisztviselői EPSO-tartaléklistán, se az intézményen belülről, se más intézménytől nem jelentkezik pályázó a meghirdetett állandó álláshelyre. Ekkor az újabb álláshirdetés kiírásáig vagy a poszttal kapcsolatos újabb nyílt versenyvizsga megszervezéséig és lezárásáig és az új tisztviselői tartaléklista felállításáig ideiglenes alkalmazottal töltik be egy-két évig az amúgy tisztviselőnek fenntartott állandó álláshelyet. Hasonlóan ideiglenes alkalmazottat vesznek fel a legalább hat hónapot meghaladóan fizetés nélküli szabadságon (CCP) lévő kollégák helyettesítésére addig a napig terjedő időszakra, amíg az adott állandó álláshelyet annak végleges betöltése érdekében meg nem pályáztatják, és az új tisztviselőt fel nem veszik. További lehetőség a határozott ideig tartó ideiglenes alkalmazotti szerződés biztosítására akkor merül fel, ha az adott szervezeti egységnél a részmunkaidőben dolgozó munkatársak részmunkaidőiből több mint egy állandó tisztviselői hely adódik össze (általában 150% összeadott részmunkaidőnél lehet felvenni egy ideiglenes alkalmazottat az osztályszinten így kieső munkaidő és erőforrás pótlására). E három utóbbi esetben általában évről évre hosszabbítják a szerződéseket. A határozatlan idejű ideiglenes alkalmazotti állásokra jellemző példa az Európai Parlamentben a képviselői csoportok mellett dolgozó ideiglenes alkalmazottak posztjai,

a Bizottságnál a biztosok kabinetjében feladatokat ellátó személyek szerződése, valamint az Európai Unió Bíróságán a bírák kabinetjében dolgozó jogi referensek státusza. Ezen esetekben nagy előnyt és hosszabb távú biztonságot jelent a határozatlan idejű szerződés, azonban jogviszonyuk olyan bizalmi kapcsolaton alapul, amely jóval szorosabb függést eredményez, ami így egyfajta bizonytalansági tényezőt hoz be az amúgy fokozottabb kiszámíthatóságot ígérő szerződéses jogviszonyba. Elsődleges feladatuk és alkalmazásuk célja ugyanis az adott, kiemelt tisztséget betöltő személy (biztos, bíró, frakcióvezető) munkájának segítése, így szerződésük értelemszerűen szorosan kapcsolódik a tisztségviselő hivatalához, hivatali idejéhez. Az intézményeken túlmenően leginkább az Európai Külügyi Szolgálatnál vesznek fel munkatársakat ideiglenes alkalmazotti szerződésekkel.

Az ideiglenes alkalmazottak jogai és kötelezettségei nagyon közel állnak a tisztviselők jogaihoz és kötelezettségeihez. Az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek szerint a személyzeti szabályzatnak a tisztviselőkre vonatkozó legtöbb rendelkezését analógia útján kell alkalmazni az ideiglenes alkalmazottakra. Ugyanúgy 9 hónapos próbaidőt kell kitölteniük felvételük után, a tisztviselőkéhez szinte teljesen hasonló szabályok alapján. Az általuk elvégzett munka jellegének megfelelően őket is besorolási csoportokba (tanácsos, asszisztens, titkársági tisztviselő) osztják, és végzettségüknek, illetve az ellátandó feladattal együtt járó felelősségi szintnek megfelelően besorolási fokozatokba sorolják. Szakmai pályafutásuk során lehetőségük van a róluk készített éves értékelést követő döntések alapján előrelépniük az egyes besorolási fokozatokban. Az uniós tisztviselőkhöz hasonlóan élvezik az uniós egészségbiztosítási és nyugdíjrendszer valamennyi előnyét. Az intézmények belső versenyvizsgáin is – amelyek eredményeként a sikeres pályázók tisztviselői státuszt kapnak – általában csak az adott intézménynél meghatározott időt eltöltő és ezenfelül többéves szakmai tapasztalattal rendelkező ideiglenes alkalmazottak vehetnek részt.

A Bizottságnál egyre világosabb és kézzelfoghatóbb a törekvés arra, hogy tisztviselők helyett ideiglenes alkalmazottakat vegyenek fel állandó posztokra (mindenekelőtt a legnagyobb létszámban képviselt fordítók) olyan kiválasztási eljárások útján, amelyeket már nem az EPSO, hanem a Bizottság maga szervezne.¹⁰ A gyakran tisztviselői munkakörbe tartozó, nem ideiglenes, hanem állandó feladatok ellátására ideiglenes alkalmazottak felvétele várhatóan tovább fogja növelni a szociális feszültséget az intézményen belül.

¹⁰ Az adatok, valamint a belső versenyvizsgák növelésére és az ideiglenes alkalmazottak számarányának emelésére irányuló törekvés világosan megjelenik a költségvetési tervezetben: European Commission: *Draft Budget 2022, Part VI: Commission Expenditure under the Administrative Heading of the Multiannual Financial Framework (Working Document on the Budgets of the Offices (OP, OLAF, EPSO, OIB, OIL and PMO), pursuant to Article 41(3)(e) of the Financial Regulation* (2021. június 8.). 80.

A szerződéses alkalmazottak

A szerződéses alkalmazottak jogállása lényegesen eltér az ideiglenes alkalmazottaktól. Mindenekelőtt őket a létszámtervben nem szereplő, valamely ideiglenes álláshelyre veszik fel. Legtöbbször a szülési szabadságon vagy a hosszabb, egybefüggő szülői szabadságon vagy tartós betegszabadságon lévő kollégák helyettesítése érdekében, esetleg az 1 évet el nem érő fizetés nélküli szabadságot (CCP) kivett személyek helyettesítésére. Szerződésük általában legfeljebb hat évre szól. Ugyanakkor bizonyos esetekben határozatlan időre is felvehetők szerződéses alkalmazottak. Jellemzően az uniós ügynökségeknél és az uniós külképvisleteken dolgoznak nagy számban alkalmazottak ilyen szerződéssel. Ugyanakkor egyes intézményeknél mind nagyobb számban vesznek fel ilyen szerződéssel embereket ideiglenes feladatok ellátására. Ez a szerződéstípus lehetővé teszi az alkalmazók számára, hogy gyorsan reagáljanak bizonyos munkaerőpiaci kihívásokra, és egyes, átmenetinek tűnő feladatokra igen rövid idő alatt vehessenek fel alkalmazottakat anélkül, hogy a költségvetésben állandó álláshelyet kellene létrehozniuk, illetve igényelniük. Néhány intézménynél ugyanakkor egyre nagyobb arányban vesznek fel ilyen szerződéssel alkalmazottakat, gyakran tisztviselői munkát feltételező, nem ideiglenes, hanem állandó feladatok ellátására is. Ezzel erős belső szociális feszültség alakul ki az ilyen politikát folytató intézményen belül, nemcsak a hierarchia és az ideiglenes alkalmazottak között, hanem egyik oldalról a tisztviselői munka illetően „kiszervezését” alkalmazó, azt átmenetivé, sokkal kevesebb illetménnyel és joggal járóvá tevő intézményi vezetés, másik oldalról a tisztviselők, illetve a tisztviselők és alkalmazottak érdekeit egyaránt képviselő érdekvédelmi szervezetek között is.

A szerződéses alkalmazottakat felvételükkor végzettségük és szakmai tapasztalatuk alapján az általuk ellátott feladatoktól függően négy besorolási csoportba sorolják (GFI – GFIV). A GFI besorolási csoportba a főként technikai, illetve fizikai munkával járó feladatokat ellátó személyeket, míg a legmagasabb, a GFIV besorolási csoportba az adminisztratív, ügyintézési feladatokat ellátó kollégákat veszik fel. Az egyes besorolási csoportokon belül igen korlátozott karriert futhatnak be az alkalmazottak, gyakorlatilag a szolgálatban eltöltött éveik alapján lépnek előre a besorolási csoporton belüli egyes fizetési fokozatok között. A besorolási csoportok között nincs átjárás. A szerződéses alkalmazottaknak nemcsak a szakmai pályafutása jóval korlátozottabb, hanem illetményük és jogaik sem mérhetők össze a tisztviselőket megillető juttatásokkal és jogokkal. Az ő esetükben így – eltérően az ideiglenes alkalmazottaktól – nem lehet analógia útján alkalmazni a személyzeti szabályzatnak a tisztviselőkre vonatkozó rendelkezéseit. Ugyanakkor az uniós tisztviselőkhöz hasonlóan élvezik az uniós egészségbiztosítási és nyugdíjrendszer előnyeit. Az intézmények belső versenyvizsgáin azonban – amelyek eredményeként a sikeres pályázók tisztviselői státuszt kapnak – az ideiglenes alkalmazottaktól eltérően, néhány kivételtől eltekintve, nem vehetnek részt. Így belső előrejutásuk is jóval korlátozottabb.

A jövőben ezen alkalmazástípus mind nagyobb térnyerésére lehet számítani. Nemcsak a gyorsan változó, folyamatosan újabb munkaköröket eredményező technikai és munkamódszertani fejlődés miatt, hanem azért is, mert egyre több intézmény célul tűzi ki a korábban külsős szerződésesekkel (úgynevezett *free-lancekkel*) vagy külső cégekkel ellátott feladatok és hatáskörök belsővé tételét. Ezzel éppen a fent jelzett, szociális feszültséget keltő tendenciák ellenében hatnak, és az addig például egy külsős cégnél alacsony bérért és kevesebb munkavállalói joggal foglalkoztatott, de az intézményeknél feladatot ellátó informatikusokat veszik fel viszonylag nagyobb biztonságot, több jogot és magasabb illetményt jelentő szerződéses alkalmazottnak. Ezzel nemcsak a külsős szerződőknek nyújtanak jóval nagyobb biztonságot és megbecsülést, hanem az intézmények maguk számára is biztosítják egy-egy kimagasló eredményű munkavállaló munkáját. Az intézménynek sem érdeke ugyanis, hogy egy-egy feladatkört (például belső szoftver kifejlesztését, adat-elemzést, szakmai tanácsadást) sikeresen végző személyt a külsős szerződő fél, mint az adott szakember munkáltatója, egyik évről a másikra más beosztásba helyezzen, más munkára rendeljen, esetleg a cégtől eltávolítson, anélkül, hogy az intézménynek a számára dolgozó személy ilyenén történő elmozdítására bármilyen befolyása lenne. A külsős tehetségek ezen internalizálása mindenképpen üdvözlendő törekvés.

A helyi alkalmazottak és az átmeneti alkalmazottak

A helyi alkalmazottakat az Európai Unió tagállamain kívüli országokban a helyi szabályoknak és gyakorlatoknak megfelelően alkalmazzák a költségvetési létszámtervben nem szereplő álláshelyeken. Az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek 4. cikke értelmében ők általában a helyi gyakorlat szerint fizikai tevékenységek vagy kisegítő szolgáltatások ellátására foglalkoztatott alkalmazottak. Ezen rendelkezés értelmében ugyanígy helyi alkalmazottnak tekintendők azon személyek is, akiket az Európai Unión kívüli alkalmazási helyeken, a fent említett feladatokon kívüli, a szolgálat érdekében egy tisztviselőnek vagy egy ideiglenes, illetve szerződéses alkalmazottnak ki nem osztható feladatokra alkalmaznak. A helyi alkalmazottak foglalkoztatási feltételeit, különösen alkalmazásuknak és szerződésük felmondásának módjait, a szabadságukat és a díjazásukat az alkalmazási helyen irányadó hatályos szabályozás és szokások alapján határozzák meg.

Az átmeneti szerződéssel foglalkoztatott átmeneti (*ad interim*) alkalmazottakat hasonló módon, fizikai tevékenységre vagy bizonyos technikai, kisegítő feladatok ellátására veszik fel. A tisztviselői karon belül lévő tanácsosok hatáskörébe tartozó ügyintézési feladatokat főszabály szerint nem láthatnak el. Tipikusan a munkaerő-kölcsönző szervezeteken keresztül alkalmazzák őket egy-két hónapos átmeneti időszakra abban az esetben, ha igen sürgősen kell ellátni egy feladatot, helyettesíteni egy kieső személyt, és még egy szerződéses alkalmazott felvételi eljárásának lefolytatása is idővesztéséget eredményezne. A helyi alkalmazottakkal ellentétben őket

az uniós tagállamokban alkalmazzák, azonban rájuk is a külső munkaszerződési szabályok vonatkoznak.

Mindkét alkalmazotti kör esetében általában a legfeljebb titkársági feladatokat ellátó személyekről, sofőrökről, a belső postai kézbesítőkről, illetve takarítókról van szó. A helyi alkalmazottak, illetve az átmeneti alkalmazottak esetében a munkaviszonnyal kapcsolatos jogviták nem az Európai Unió Törvényszékének (Törvényszék) hatáskörébe tartoznak. Az intézmény és a valamely harmadik országban szolgáltatást teljesítő helyi alkalmazott közötti jogvitára általában a szerződésben külön választott bírósági hatáskört kötnek ki. Az átmeneti alkalmazottak esetében ugyanakkor legtöbbször a helyi tagállami, munkaügyekben eljáró bíróság jár el, vagy az esetükben is külön kikötés alapján rendelt választott bíróság rendelkezik hatáskörrel a jogvita elbírálására.

Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO)

Az uniós felvételi eljárások jellemzői az EPSO felállítása előtt

Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (EPSO) felállítása előtt minden egyes intézmény önálló hatáskörrel rendelkezett a felvenni kívánt tisztviselők versenyvizsgájának, majd annak eredményeként felvételének megszervezésére és lebonyolítására. Az önálló intézményi hatáskör és a szervezetenként eltérő versenyvizsgák, pályázatok és felvételi eljárások eredményeként az adott intézmény versenyvizsgáján sikeresen megfelelt pályázót csak az adott intézményhez lehetett felvenni. Más intézményhez kizárólag az intézmények közötti áthelyezéssel kerülhetett. Maguk a versenyvizsgák így nemcsak szakterületenként, hanem intézményenként is igen nagy változatosságot mutattak. Közös talán csak annyi volt bennük, hogy nagy részük a francia közigazgatásban akkoriban bevett felvételi rendszert és versenyvizsgamodelleket követte.¹¹ Az intézmények közötti átjárhatóság lényegesen nehezkesebb volt, az eltérő követelmények és felvételi eljárások ezt még csak tovább nehezítették.¹² Ugyan az uniós (akkoriban közösségi) tisztviselőkre vonatkozó szabályokat 1968 óta egy közös szabályzat tartalmazta, azonban kevésbé volt jelen az intézmények felett álló uniós tisztviselői kar ethosza.

A Bizottság 2002-ben egy egységes és közös személyzeti erőforrási stratégia kidolgozásába kezdett egy minden uniós polgár számára nyitva álló, valamennyi intézmény személyi állományát felölelő uniós tisztviselői kar felállítása érdekében.

¹¹ Anne-Sophie Hardy: *Le guide de métiers de la fonction publique européenne et internationale*. Paris, Editions Dalloz, 2005.

¹² Lásd erről részletesebben: Carmen Novac: Human Resources Recruitment and Selection Process in the European Institutions, 2001–2005. *Revista română de comunicare si relatii publice*, 11. (2009), 1. (15). 259–272.

Ezen célkitűzés keretében a felvételi – pontosabban a személyzeti kiválasztási – eljárások harmonizálására és főként észszerűsítésére törekedett. Célja nemcsak a humánerőforrás-tan új módszereinek alkalmazása és átültetése révén az eljárások szakmai jellegének megerősítése volt, hanem azok eredményességét és hatékonyságát is fokozni igyekezett magasabb szintű objektivitást szándékozván vinni az addig néha jelentősen eltérő eljárási szabályokba. Fontos törekvés volt egyrészt az intézmények közötti átjárhatóság növelése, ekként az uniós tisztviselők számára merőben új és szélesebb szakmai fejlődési lehetőségek biztosítása. Másrészt olyan általános uniós tisztviselői felvételi követelmények kialakítása volt a cél, amelyek alapján egy egységes, valamennyi intézmény által osztott és elfogadott uniós tisztviselői kép és ethosz alakul ki.¹³

Mindezen törekvések és intézményközi egyeztetések eredményeként állították fel az Európai Személyzeti Felvételi Hivatalt.

Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal szervezete

Az uniós tisztviselők kiválasztásáért felelős közös intézményt a 2002. július 26-án hatályba lépett, az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatalának létrehozásáról szóló 2002/620/EK intézményközi határozattal¹⁴ állították fel. Az EPSO 2003. január 1-jén kezdte meg tevékenységét az Európai Közösségek Személyzeti Felvételi Hivatalának szervezeti felépítéséről és működéséről szóló 2002/621/EK intézményközi határozatban¹⁵ foglalt rendelkezések alapján.

A jövőben így az EPSO gyakorolta a személyzeti szabályzat 30. cikkének első bekezdése és annak III. melléklete alapján az intézményekre ruházott személyzeti kiválasztási hatáskört. Ezt követően az intézmények kizárólag rendkívüli esetekben és csak az EPSO beleegyezésével írhattak ki önállóan versenyvizsgákat. Az EPSO feladata lett, hogy az egyes intézmények által jelzett igényeknek megfelelően és a személyzeti szabályzattal összhangban nyílt versenyvizsgákat szervezzen, a sikeres jelöltekből tartaléklistán állítson össze, amelyekről aztán az intézmények maguk vehetik fel tisztviselőnek az eredményes pályázókat. Az EPSO ugyanakkor támogatást és személyi, szervezési, technikai segítséget nyújthat az uniós intézményeknek, szerveknek, hivataloknak és ügynökségeknek belső felvételi pályázataikkal, illetve az egyéb alkalmazottak kiválasztásával kapcsolatban is. A támogatás leggyakrabban az ideiglenes és szerződéses alkalmazottak felvételéhez kapcsolódó CAST-listák felállítását, a CAST-listára jelentkezett pályázók előzetes írásbeli tesztelését és az írásbeli teszteken sikeresen átment jelöltekből egy szűkebb tartaléklista összeállí-

¹³ European Personnel Selection Office: *Report on Recruitment Activities and Requirements in the EU Institutions, 2001–2005*. Brussels, EPSO, 2005.

¹⁴ Hivatalos Lap L 197., 2002.7.26. 53–55.

¹⁵ Hivatalos Lap L 197., 2002.7.26. 56–59.

tását jelenti. Az ügynökségek és a hivatalok számára azt is biztosítja, hogy az EPSO saját honlapján álláshirdetéseiket közzétegyék. Másrészt gyakran nyújt segítséget az intézményeknek és ügynökségeknek belső versenyvizsgáik megszervezéséhez, illetve például az egyéni külsős fordítók akkreditációs eljárás keretében történő kiválasztásához.

Az EPSO, bár intézményközi hivatal, amely valamennyi uniós intézmény számára nyújt a tisztviselői, illetve az alkalmazotti kiválasztással és felvétellel összefüggő szolgáltatásokat, ugyanakkor igazgatásilag az Európai Bizottság alá tartozik. Az EPSO legmagasabb szintű döntéshozó szerve az igazgatóság, amelynek az egyes intézmények (Bizottság, Parlament, Tanács, Bíróság, Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága, európai ombudsman) egy-egy felsővezetői szintű képviselője a tagja. A kinevezett képviselőkön túlmenően az intézmények személyzeti bizottságai közös döntés alapján három, megfigyelői jogállású személyzeti képviselőt delegálnak az igazgatóságba. Az igazgatóság a tagjai közül kétéves időtartamra egyszerű többséggel elnököt választ. Az igazgatóságon belüli egyszerű és minősített többséggel történő szavazás rendjét és az ezek során az egyes intézményeket megillető szavazatszámokat az intézményközi határozat szabályozza. Az igazgatóság minősített többséggel fogadja el a kiválasztási folyamatra irányadó elveket, gondoskodik a tartaléklistákról. Egyhangú szavazás kell az EPSO munkaprogramjának elfogadásához, ideértve a versenyvizsgák éves – három évre előre meghatározott – ütemezését és rendjét is. Az igazgatóság munkáját és döntéseit az EPSO munkacsoportja készíti elő, amelyben alacsonyabb szinten szintén valamennyi intézmény képviselteti magát.

Az EPSO személyzetének élén a hivatalvezető áll, aki a napi operatív irányítási feladatokat látja el.¹⁶ A hivatalvezetőt – legfeljebb egy alkalommal megújítható – öt évre a Bizottság nevezi ki az igazgatóság támogató véleménye nyomán.

Az EPSO döntéseivel összefüggő kérelmeket és panaszokat az EPSO-hoz kell benyújtani. Az ezek alapján hozott határozattal szembeni jogorvoslatot – a Törvényszék előtti keresetet – ugyanakkor már a Bizottsággal szemben kell előterjeszteni.

Az EPSO költségvetését a Bizottságra vonatkozó költségvetési szakaszon belüli költségvetési tétel tartalmazza, miként létszámterve is része a Bizottság személyi állományát meghatározó létszámtervnek. Az EPSO teljes költségvetése 2021-ben 26,5 millió euró volt. Ebből 2021-ben a járványhelyzet miatt ténylegesen csak 1 millió 656 ezer eurót használtak fel versenyvizsga-szervezésre, ellentétben a 2020. évi 2 millió 455 ezer euróval. A költségvetés tervezete szerint az eredetileg 2021-re előirányzott teljes 26,5 milliós összeg változatlan marad 2022-re is.¹⁷

¹⁶ A jövőben a szóismétlések elkerülése érdekében az EPSO-ra a Hivatal kifejezéssel is utalni fogok.

¹⁷ A költségvetési adatok forrása: European Commission: *Draft Budget 2022, Part VI: Commission Expenditure under the Administrative Heading of the Multiannual Financial Framework (Working Document on the Budgets of the Offices (OP, OLAF, EPSO, OIB, OIL and PMO), pursuant to Article 41(3)(e) of the Financial Regulation* (2021. június 8.). 80, 220.

E teljes költségvetés mintegy felét minden évben a személyzetre költik (2022-re 12 millió eurót irányoznak elő e célra). 2021-ben 107 fő dolgozott az EPSO-nál, amelyből 106 főt tisztviselőként alkalmaztak.¹⁸

Az EPSO feladatai és a személyzeti kiválasztási eljárás főbb szakaszai

A fentiekben láttuk, hogy az EPSO elsődleges feladata az intézmények számára szükséges és megfelelő számú pályázó toborzása és versenyvizsgákon történő kiválasztása. Az EPSO alapvetően nyílt versenyvizsgákon alapuló kiválasztási eljárása 2012 óta működik a jelenlegi formájában részben a 2008. szeptember 10-én elfogadott fejlesztési terv,¹⁹ majd a 2009. évi számvevőszéki különjelentés²⁰ után jóváhagyott 2012. évi jelentés alapján.²¹

A 2008. évi fejlesztési terv célja a versenyvizsgák időtartamának legfeljebb kilenc hónapra csökkentése, illetve a sikeres pályázók számának növelése volt. Az első fejlesztési terv mindenekelőtt a tervezési szakaszon kívánt változtatni, jelentősen csökkentvén az intézményi személyzeti felvételi igények felismerése és felmérése, valamint a kiválasztási eljárás megindítása között eltelt hosszú időt. Célként tűzte ki az előválogatás megbízhatóbbá tételét, és ezen szakaszban a számítógépes tesztelés szélesebb körű alkalmazását, valamint a felvételi bizottságok sokkal rendszerebb és hivatásszerű működését. A program által bevezetett fő változás a nyílt versenyvizsgák évenkénti ciklusokba szervezése volt. A program alapján állították fel az értékelőközpontokat. Lényegesen változott a versenyvizsgák módszertana is: a tárgyi tudásról a készségekre helyeződött át a hangsúly.

Az EPSO legfontosabb tevékenységeként megjelenő személyzeti kiválasztási eljárás három nagy szakaszra osztható.

Az első szakaszt a versenyvizsgák megtervezésével kapcsolatos intézkedések alkotják. Legelső lépésként az EPSO felméri az intézmények következő három évre vonatkozó munkaerő-felvételi igényeit. Napjainkban ez már intézményi szinten harmonizált, azonos módszertan szerint zajlik. Ennek során az intézményekkel folytatott intenzív egyeztetés keretében az EPSO tisztázza nemcsak az elkövetkezendő évben felvenni kívánt munkaerő becsült létszámát, hanem az egyes nyelvi profilokat, illetve a keresett tisztviselők (és így a versenyvizsgák) szakterületeit (például pénzügy, jog, tolmácsolás) is. Az összegyűjtött igény-előrejelzések alapján az EPSO részletes ütemtervet terjeszt elő a következő évre, amely tartalmazza

¹⁸ A személyzeti adatok forrása: European Commission (2021): i. m. 220, 375.

¹⁹ European Personnel Selection Office: *EPSO Development Programme: Roadmap for Implementation* (2012).

²⁰ Európai Számvevőszék: *9/2009. sz. különjelentés az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal által végzett személyzeti felvételi tevékenység hatékonyságáról és eredményességéről* (2009).

²¹ European Personnel Selection Office (2012): i. m.

a versenyvizsga-felhívások közzétételének javasolt menetrendjét is. Az ütemtervet az EPSO igazgatósága hagyja jóvá. A versenyvizsga jóváhagyását követően az EPSO és az érintett intézmények elkészítik a versenyvizsga-kiírást. Fontos tudni, hogy nem minden intézmény vesz részt minden egyes versenyvizsgán. Így például a Bíróság dönthet úgy, hogy nem vesz részt a brüsszeli székhelyre magas angol nyelvtudással jogász-nyelvészt kereső Bizottság, Parlament és Tanács által igényelt versenyvizsga meghirdetésében, mert számára fontosabb, hogy egy külön nyílt versenyvizsgát szervezzon az EPSO-val a francia jogi szaknyelvet magas szinten ismerő és kifejezetten Luxembourgban dolgozni kívánó jogász-nyelvészek számára. Az így kialakított versenyvizsga-kiírás határozza meg a versenyvizsga jogi keretét, azaz a sikeres pályázók célszámát, a pályázókra vonatkozó követelményeket, így adott esetben az elvárt szakmai tapasztalatot, a versenyvizsga érdemi részét képező teszteket és vizsgákat, valamint az egyes vizsgarészekben való továbbjutáshoz szükséges minimális pontszámokat. Ezt követően az intézmények kinevezik a vizsgabizottság tagjait.

A második szakasz maga a szorosan vett versenyvizsga, amelynek egyes részeit a következő pontban ismertetem vázlatosan.

A harmadik szakasz a sikeres pályázók tartaléklistájának elkészítése, annak közzététele és a sikeres pályázók értesítése. Ezen záró szakaszba tartozik a tartaléklista utógondozásának hosszabb távú feladata is. Ennek keretében az EPSO folyamatosan figyelemmel követi az egyes tartaléklistán lévő jelöltek számának alakulását, válaszol az intézmények tartaléklistával kapcsolatos adat- és iratkéréseire (névsor, önéletrajz, nyelvismeret szerinti szűrés, készségútlevel), és szükség esetén egyeztet az egyes tartaléklisták megszüntetéséről.

Az egyes tartaléklistákat általában egy-két év érvényességi idővel állítják fel. Az érintett intézményekkel való egyeztetést követően az EPSO igen gyakran akár több alkalommal is meghosszabbítja ezen listák élettartamát. A lista megszüntetéséről, végleges lezárásáról az igazgatóság akkor határoz, ha már minden pályázót felvettek a listáról, vagy az intézmények egyéni megkeresését követően a még listán lévő pályázók írásban jelzik, hogy nem kívánnak az intézményeknél elhelyezkedni, illetve máshol találtak állást, vagy egyáltalán nem válaszolnak az ilyen megkeresésre, azaz mind írásban (levélben vagy e-mailben), mind telefonon elérhetetlenné váltak.

A nyílt versenyvizsga

A nyílt versenyvizsga két típusa

Az EPSO által megrendezett versenyvizsgák két fő típusba tartoznak. Lehetnek belépő szintű álláshelyekre jelentkező (AD1, AST1, AST/SC1 besorolási fokozatú) és éppen ezért szakmai tapasztalatot meg nem követelő, általános profillal rendelkező pályázók (például közigazgatási alkalmazottak, jogászok, közgazdászok,

fordítók vagy titkársági asszisztensek) felvételét célzó nagy, úgynevezett általános versenyvizsgák. Ezekben jellemzően több intézmény vesz részt. Ezekre pályázók tízezrei jelentkeznek, azonban a versenyvizsgák eredményeként legfeljebb 200 sikeres pályázó kerülhet fel a tartaléklistára. A másik típus a szűkebb szakterület szakembereit megcélzó, illetve kifejezetten szakmai tapasztalattal rendelkező pályázókat toborozni kívánó kisebb, úgynevezett szakértői versenyvizsgák. Ezek a speciális munkaerőigény kielégítésére vonatkozó irányultság miatt jóval célzottabbak a pályázókkal szemben támasztott képzettségi és szakmai tapasztalattal kapcsolatos követelmények terén, és sokkal kevésbé intézményköziek. A szakértői versenyvizsgák kis méretűek, általában kis létszámú (kevesebb mint 30 sikeres pályázót tartalmazó) tartaléklistával. Az Európai Számvevőszék 2020. évi 23. számú különjelentése szerint a szakértői versenyvizsgák aránya évről évre növekszik.²² A 2012 és 2018 között tartaléklistára került sikeres pályázók mintegy 42%-a vett részt ilyen kisebb versenyvizsgán.²³

A nyílt versenyvizsga részei

A versenyvizsga-feladatok és -tesztek nemcsak a két nagy versenyvizsgatípus szerint különböznek, hanem versenyvizsgánként is eltérőek lehetnek. Ugyanakkor az egyes versenyvizsgák szakaszai általában hasonlóak.

Az online jelentkezés és az önértékelés

A nagy, általános versenyvizsgák előtt a lehetséges jelentkezők közül a motiváció felmérése és ezáltal a ténylegesen jelentkezők számának a – lehető legüggyfélközpon-túbban és legkevésbé kényszerítő módon történő – racionalizálása érdekében egyre többször alkalmazza az EPSO az önértékelés módszerét. A tényleges jelentkezés előtt az érdeklődő pályázókat felkérlik egy nem kötelező jellegű kérdőív kitöltésére, hogy maguk a lehetséges jelentkezők minél több ismerettel rendelkezzenek arról, mire számíthatnak az uniós intézményeknél töltött szakmai pályafutás során, és hogy milyen típusú és nehézségű teszteknek néznek elébe. Cél az, hogy minél több ismeret birtokában, megfontoltan döntsenek a jelentkezésről.

A tényleges jelentkezéshez a pályázónak az EPSO honlapján saját fiókot (profil) kell létrehoznia. A néhány perces eljárást követően ezen fiókon keresztül, egy külön jelentkezési lap kitöltésével nyújthatják be a jelentkezésüket a versenyvizsgára. A fiók célja nemcsak a pályázó pontos azonosítása – megelőzve így a többszöri jelentkezés

²² Az Európai Számvevőszék: 23/2020. sz. különjelentés: *Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal: Ideje a változó munkaerő-felvételi igényekhez igazítani a kiválasztási eljárást* (2020). 7.

²³ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 7.

korábban számos esetben előforduló gyakorlatát –, hanem az EPSO és a pályázó közötti kommunikáció leegyszerűsítése, becsatornázása és nyomon követhetővé tétele. A jelentkező ezért az EPSO-fiókján keresztül kapja meg a továbbiakban a versenyvizsgára vonatkozó valamennyi tájékoztatást, közleményt és meghívót.

Az előválogatás

A nyílt versenyvizsgák közül általában a nagy, általános versenyvizsgák esetében akkor alkalmazza ezt a módszert az EPSO, ha azokra – fordítóknál valamennyi nyelvet együttvéve – előreláthatólag több mint ezer pályázó jelentkezésére lehet számítani. A kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében az előválogatási szakasz helyett az önéletrajzok alapján választják ki a további versenyvizsga-szakaszokon részt vevő jelölteket. Az előválogatási tesztek a pályázók választásuk szerint az Európai Unió bármely vizsgaközpontjában vagy egyes uniós kívüli vizsgaközpontokban is elvégezhetik. Az EPSO-fiókjukon keresztül tudnak időpontot foglalni az egyes vizsgaközpontokba.

Az előválogatási feladatok célja nem az uniós ismeretek, egy adott területre vonatkozó szaktudás vagy akár szaknyelvi-nyelvi tudás felmérése, hanem az intézményekben végzett munka során számos esetben előnyt jelentő gyakorlati készségek meglétének vizsgálata. A feleletválasztós kérdésekből álló tesztek általában nem nehezek, viszont azok megválaszolására igen szűk időkeret áll a pályázó rendelkezésére. A kognitív képességeket és a helyzetmegítélést vizsgáló teszteknel az igazi kihívást így a gyorsaság, a stressz megfelelő kezelése és a tesztek során az egyenletesen magas koncentráció folyamatos fenntartása jelenti. A számítógépes pszichometriai tesztek alkotta előválogatási szakaszban a pályázóknak általában négy tesztet: a szövegértési tesztet, a számítási tesztet, az absztrakciós tesztet és a szituációs döntéshozatali tesztet kell kitölteniük. Ezeken túlmenően az EPSO előírhat a választott szakterületre vonatkozó tesztet, nyelvi készséget, idegennyelv-ismeretet vizsgáló feladatokat vagy speciális szakmai készségeket vizsgáló tesztet.

A szövegértési készséget vizsgáló teszt során a pályázónak az általa választott nyelven – sokszor akár anyanyelvén is – megjelenő írott szöveget kell megfelelően értelmezni. Ennek eredményeként a szöveggel kapcsolatos négy kérdés vagy állítás közül kell kiválasztani a helyeset vagy a relevánsat.

A matematikai-logikai készséget vizsgáló számítási teszt során egy táblázat vagy grafikon adataira vonatkozó tesztre előre megadott négy válasz közül kell kiválasztani az adatok alapján logikusan levonható következtetéseknek leginkább megfelelőt. A teszt célja a számalapú információ (leggyakrabban statisztikai adatok) feldolgozására, helyes értelmezésére és logikus következtetések kialakítására vonatkozó képesség felmérése.

Az absztrakciós készséget vizsgáló teszt során a pályázónak a különböző alakzatokban és formák sorozatában rejlő szabályszerűséget kell felismerni, és azt alkal-

mazva kiválasztani a soron következő ábrát a négy lehetőség közül. Ez a feladattípus áll legközelebb a leggyakrabban az általános intelligenciaszint mérésére használt feladatokhoz.

A szituációs döntéshozatali teszt célja a pályázónak általában munkahelyi konfliktusos helyzetekben alkalmazott válaszadási magatartásmintájának, pontosabban helyzetmegítélő készségének a felmérése. A feladatban egy konkrét helyzetre adható négy válasz közül kell kiválasztania az adott problémának a leghatékonyabb és éppen ellenkezőleg, a legkevésbé hatékony megoldását jelentő opciót.

A vizsgára bocsátási és a tehetségsszűrő (képesítés szerinti kiválasztási) szakasz

A vizsgára bocsátási szakaszban a vizsgabizottság áttekinti az előválogatási szakaszban a legmagasabb pontszámot elérő pályázók pályázati anyagain, és egyenként megvizsgálja, hogy megfelelnek-e a versenyvizsga-kiírásban meghatározott pályázati feltételeknek. A versenyvizsgára bocsátási követelményeknek megfelelő és a legjobban teljesítő pályázókat meghívja a következő szakaszban való részvételre. Az értékelőközpontban tartandó szakaszra meghívható pályázók maximális számát a versenyvizsga-kiírás tartalmazza. Ez a tartaléklistára kerülő sikeres pályázók tervezett számának a háromszorosa lehet.

A tehetségsszűrő (képesítés szerinti kiválasztási) szakaszt a kis méretű, szakértői versenyvizsgák – képzettségen és vizsgákon alapuló versenyvizsgák, azaz a speciális profilokra kiírt versenyvizsgák – esetében alkalmazzák, ahol a kiválasztás rendszerint a képesítésen alapul. Ennek során a vizsgabizottság a versenyvizsgára bocsátási követelményeknek megfelelő pályázók közül képzettségük alapján kiválasztja az adott munkakör és a versenyvizsga-kiírásban meghatározott kiválasztási feltételek szempontjából legmegfelelőbb képzettséggel (diplomák, szakmai tapasztalat) rendelkezőket. Ebben a szakaszban a pályázók kiválasztására az EPSO-fiókhoz tartozó online jelentkezési lap „tehetségsszűrő” részében található konkrét kérdésekre adott válaszok alapján kerül sor. A vizsgabizottság két fordulóban, a kiírásban meghatározott előzetes súlyozás alapján pontozza a pályázók egyes kérdésekre adott válaszait. Végül a vizsgabizottság a második fordulóban a válaszok részletekbe menő vizsgálata nyomán kapott újabb, ismételt súlyozott pontszámok alapján rangsorolja a pályázókat. A versenyvizsga következő szakaszára a legmagasabb pontszámot elért pályázók közül csak a versenyvizsga-kiírásban meghatározott számú jelöltet bocsátják.

Az előválogatási tesztek túl magas szinten meghúzott továbbjutási ponthatárai miatt korábban gyakran előfordult, hogy az elvárnál jóval kevesebb pályázó mehetett tovább az írásbeli szakaszra (amely akkor még az értékelőközpontban letehető vizsgák helyett volt). Az EPSO ezen probléma orvoslására 2008 januárjától bevezette az úgynevezett „újra lehalászási” (*repêchage*), azaz pótlátengedési eljárást. Ennek értelmében, ha az előválogatási teszteken továbbjutott és a versenyvizsga-kiírásban

meghatározott kiválasztási feltételeknek megfelelő pályázók száma nem elegendő, a hiányt úgy orvosolják, hogy azokat a pályázókat is behívják az írásbeli vizsgákra, akik az előválogatási teszteken a továbbjutók utáni helyeken végeztek, azaz a továbbjutáshoz előzetesen megszabottnál kevesebb pontot értek el, de egyébként szintén megfelelnek a vizsgárabocsátási követelményeknek.

Némely nyílt versenyvizsga esetében a versenyvizsgát szorgalmazó uniós intézmény kérésére még egy közbenső szakaszt, általában a speciális szakmai ismereteket, szaknyelvi készségeket felmérő írásbeli vizsgát, úgynevezett közbenső vizsgát is beiktathatnak a képesítés szerinti kiválasztási szakasz után. Ezt a vizsgát vagy önállóan, a tehetségszűrő szakaszt követően, vagy az értékelési központban, az ottani feladatok kiegészítéseként írják meg az előző szakaszon sikeresen átjutott pályázók. A közbenső vizsgát nemcsak a kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében alkalmazzák, hanem a nagyobb, általános versenyvizsgák során is. Így például a jogász-nyelvész versenyvizsgák esetében az előválogatási teszteken legmagasabb pontszámot elért pályázókat az EPSO egy közbenső fordítási vizsgára hívja meg. A vizsgaközpontban egy jogi szöveget a második, választott idegen nyelvről az első nyelvére, azaz az anyanyelvére kell átültetnie a pályázónak mindennemű szótári segítség nélkül.

Az értékelőközpont

Az értékelőközpont testesíti meg legjobban és jellemzi legszemléletesebben az EPSO vizsgamódszertanában 2010 után bevezetett paradigmaváltást. A korábban a tárgyi-lexikális tudást, az uniós ismereteket és a szaknyelvi-nyelvi tudást felmérő vizsgák és tesztek helyett a hangsúly a versenyvizsgák szinte teljes spektrumán áthelyeződött a tisztviselői feladatoknak nemzetközi környezetben történő ellátásához szükségesnek vélt készségek és magatartásminták értékelésére. A kompetenciaalapú értékelés már megjelenik részben az előválogatási tesztek során is. A legszembevetőbb változást a korábban két, viszonylag hosszadalmas részből álló írásbeli és szóbeli vizsgákat egyetlen vizsgaközpontban és vizsgaszakaszban összefogó értékelési központok felállítása jelentette. Az általános készségek átfogó vizsgálata mellett ugyanakkor új formában, de továbbra is megmaradtak bizonyos feladatok, ahol az általános kompetenciák értékelése mellett központi szerepet kap a konkrét szakmai készségek és a szaktudás felmérése is.

Az értékelőközpontban végzett feladatok célja a kulcsfontosságúnak ítélt készségek alapos és objektív vizsgálata. A legmagasabb szintű tárgyilagosság biztosítása érdekében minden készséget legalább kétszer, azaz két különböző feladat keretében vizsgálnak. Ez a szakasz – a versenyvizsga típusától függően – általában egy napot (ritkább esetben két napot) vesz igénybe, és a pályázó második nyelven (angolul, franciául vagy németül) zajlik (kivéve a különleges nyelvi szakismeretet igénylő profilok esetében).

A nagy, általános versenyvizsgákon az alábbi hét kulcskompetencia meglétét vizsgálják az értékelőközpontban:

1. Elemző- és problémamegoldó készség: egy összetett probléma kulcsfontosságú elemeinek felismerése, továbbá kreatív és a gyakorlatban megvalósítható megoldások kidolgozása.
2. Kommunikációs készség: világos és pontos kifejezés és fogalmazás szóban és írásban egyaránt.
3. Minőségi és eredményes munkavégzés: személyes felelősségvállalás és kezdeményezőkézség tanúsítása az előírt feladatok elvégzése és a kitűzött célok elérése érdekében.
4. Tanulási és fejlődési képesség: a személyes készségek, valamint az intézménnyel és a munkakörnyezettel kapcsolatos ismeretek bővítéséhez és elmélyítéséhez szükséges motiváció és készség.
5. Szervezőkézség, az elvégzendő feladatok rangsorolásának képessége: a legfontosabb feladatok azonosítása, a munkarend ennek megfelelő megszervezése, a saját munka hatékony beosztása és a szükséges ritmus kialakítása.
6. Munkabírás és rugalmasság: a nagy munkaterhelés mellett is hatékony munkavégzés képessége, a szervezési nehézségek kezelése és alkalmazkodás a változó munkakörnyezethez.
7. Együttműködési képesség: a csapatomunkára való alkalmasság, együttműködés a közvetlen munkatársakkal és a más szervezeti egységeknél dolgozókkal, tolerancia másokkal szemben, valamint az eltérő álláspontok és vélemények kulturált kezelésének, a konfliktusok feloldásának képessége.

A tanácsosi (AD) versenyvizsgáknál a hét kulcskompetencián túlmenően nyolcadik készségként a vezetői képességet is értékelik. Ezen készség számonkérésének szükségességével kapcsolatban számos kérdés felvetődik, amelyet a jövőbeni fejlődési lehetőségeket ismertető részben tárgyalok részletesebben.

A felsorolt készségek meglétét és szintjét a pályázók magatartásának megfigyelése útján értékelik. A résztvevőknek különböző helyzetgyakorlatokat kell végrehajtaniuk az intézményi környezethez hasonló szituációk keretében. Ezen helyzetek megoldása, az közben felmerült problémák kezelése és a többi résztvevővel való együttműködés során tanúsított magatartásukat és kommunikációjukat a vizsgabizottság tagjai összevetik a keresett kompetenciaprofíllal.

Az értékelőközpontban általában négy feladattípus keretében vizsgálják a fent említett hét, illetve nyolc készséget.

1. Az esettanulmány lényegében egy írásbeli feladatot jelent. Ennek során a pályázónak az unióval kapcsolatos, a mindennapi munka során nagy valószínűséggel felmerülő forgatókönyv alapján és kizárólag a rendelkezésére bocsátott anyagok segítségével kell megoldani különböző problémákat, illetve azokra kell megfelelően reagálnia. A pályázó számára biztosított dokumentumok

nagy mennyisége és a rendelkezésére álló időkeret szűkössége tovább növeli a feladat nehézségi szintjét.

2. A csoportgyakorlat keretében a pályázó igen nagy mennyiségű információ egyéni feldolgozása után más résztvevőkkel együtt vitatja meg a több felvetett probléma lehetséges megoldásait és a felmerült kérdésekre adható racionális válaszokat. A sikeres gyakorlat eredményeként a pályázók általában közös, konszenzusos döntésre jutnak. A feladatot a rendelkezésre álló nagy információtömeg mellett az is nehezíti, hogy több megoldandó kérdés kapcsán az egyes résztvevőknek a részükre adott különböző iránymutatások értelmében eltérő álláspontot kell képviselniük, és ilyen, egymással sokszor szemben álló véleményekkel és ellentétes érdekek mentén kell mindenki számára megnyugtató, kompromisszumos megoldást kidolgozniuk.
3. A strukturált interjú olyan egyéni feladat, amely során a két vizsgabiztossal folytatott elbeszélgetés eredményeként felméri a pályázó általános készségeit, valamint a kisebb, szakértői vagy akár a nagy, általános versenyvizsgák esetében is bizonyos speciális készségeit. Ennek során kiemelt szerepet kap a pályázó korábbi, konkrét és valós helyzetekben szerzett tapasztalatainak feltérképezése célzott kérdések és kérdezési módszerek alkalmazásával. Az EPSO ezen feladattal kapcsolatos hitvallása szerint ugyanis a múltban követett viselkedésmintákból lehet legjobban következtetni a jövőbeni teljesítményre.
4. A szóbeli előadás egy olyan egyéni elemzési és prezentációs feladat, amelynek során a pályázónak egy feltételezett, de életszerű munkaköri helyzetben felmerülő probléma megoldására kell javaslatot kidolgoznia. Ennek érdekében hatékonyan ki kell szűrnie az irattömegből és gyorsan elemeznie a feladat megoldása szempontjából releváns információkat, és rövid időn belül egy logikusan felépített, tömör ismertetőt kell tartania a probléma lényegéről és a lehetséges megoldásokról. A feladat nehézségét itt is a pályázó rendelkezésére bocsátott dokumentumok nagy száma és az igen szűkös időkeret okozta stressz jelenti.

A fentebb felsorolt négy feladattípus közül az egyes besorolási csoportok esetében például az esettanulmányt vagy a szóbeli előadást más feladatok is felválthatják. Az asszisztensi nagy, általános versenyvizsga esetében például gyakran alkalmazzák az elektronikus iratrendezési feladatot, illetve a kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében a munkakör-specifikus interjút. Ez utóbbi, meghatározott szakmai profilokat kereső és ezért legtöbbször kevés pályázó részvételével zajló versenyvizsgák esetében több, egyébként az előválogatási szakaszban szereplő készségtesztet (mint például a szövegértési, a számítási, az absztrakciós vagy a helyzetmegítélési képességet felmérő tesztet) az értékelőközpontban végeznek el a végzettséget és szakmai tapasztalatot felmérő tehetségsszűrő szakaszt követően.

A sikeres pályázóknak az értékelőközpontban elért teljesítményéről úgynevezett készségútlevelet állítanak ki, amelyet az EPSO továbbít az intézmények felé, hogy ily módon segítse őket a felvételi eljárás során a megfelelő jelöltek felvételében. Ez az útlevél nemcsak az egyes, vizsgált kompetenciákkal kapcsolatban tartalmaz rövid, szöveges értékelést a pályázó által az értékelőközpontban választott angol, francia vagy német nyelven, hanem az elért pontszámok mellett egy hálózatabrán megmutatja a pályázó kompetenciaprofilját, azaz az egyes készségeknek az adott feladatok keretében felmért erősségét. A készségútlevél általában két évig érvényes.

A tartaléklista

A nagy, általános versenyvizsgáknál általában ebben a szakaszban vizsgálják meg az értékelőközpontban legjobb eredményt elért pályázóknál az általuk az EPSO-fiókon keresztül a jelentkezési laphoz csatoltan benyújtott, a végzettségüket igazoló okleveleket, diplomákat és a szakmai tapasztalatukat igazoló okiratokat.

Az ezen az ellenőrzésen megfelelt és az értékelőközpontban legjobban teljesítő pályázók neve a tartaléklistára kerül fel. A tartaléklistán rendelkezésre álló helyek számát a versenyvizsga-kiírás határozza meg. Az intézmények a megküldött tartaléklistákról vehetik fel az önéletrajzuk, a szakmai tapasztalataik és nem utolsósorban a készségútlevél alapján az adott munkakörre leginkább megfelelőnek ítélt jelölteket. Ennek érdekében közvetlenül lépnek kapcsolatba a felvenni kívánt személyekkel. A sikeres pályázók felvételi esélyeit jelentősen növeli, ha a tartaléklista közzététele után önéletrajzukat és motivációs levelüket a tartaléklista sorszámanak pontos megjelölésével spontán jelentkezésként megküldik azon intézménynek, illetve azon szervezeti egységnek, valamint az intézmény személyzeti igazgatóságának, ahova felvételt szeretnének nyerni. A tartaléklista utógondozásával kapcsolatban az EPSO-ra háruló feladatokat és hatásköröket *A helyi alkalmazottak és az átmeneti alkalmazottak* című alfejezetben ismertettem röviden.

A nyílt versenyvizsga jelenlegi rendszerének értékelése

Az Európai Számvevőszék vizsgálatai

Az Európai Számvevőszék két alkalommal vizsgálta az EPSO működését és az általa szervezett versenyvizsgák hatékonyságát. Az *Európai Személyzeti Felvételi Hivatal által végzett személyzeti felvételi tevékenység hatékonysága és eredményessége* című 9/2009. számú különjelentés alapjául szolgáló vizsgálat a 2003 (az EPSO működésének megkezdése) és 2007 decembere között elindított és befejezett versenyvizsgákra terjedt ki. A különjelentés megállapítja, hogy „az EPSO jól birkózott meg az Európai Unió bővítése miatt megszorozott versenyvizsgák

irányításával, ám [...] a személyzeti kiválasztási eljárások az EPSO saját mércéje szerint és a nemzetközileg bevált gyakorlathoz képest is túl hosszúra nyúltak”.²⁴ A Számvevőszék rámutatott továbbá, hogy a tartaléklistára felvett, sikeres pályázók száma a versenyvizsgákon átlagban csak kétharmada volt a tervezett célszámnak. A tartaléklistára felkerült jelöltek alacsony száma többek között annak volt köszönhető, hogy az eljárás elhúzódása miatt sokan visszavonták a jelentkezésüket. Mindemellett a Számvevőszék megítélése szerint a vizsgák során indokolatlanul nagy hangsúlyt kaptak a nyelvi követelmények, és az optimálisnál rosszabb volt a tájékoztatás a versenyvizsgákról. A vizsgálat megállapításai szerint az alacsony sikeres pályázói szám az előválogatási tesztek túlzottan szigorú jellegének, aránytalanul nagyszámú pályázót kiszűrő követelményszintjének is köszönhető volt. A Számvevőszék véleménye szerint „a kiválasztási eljárás azt sem tudta biztosítani, hogy a lehető legjobb legyen a sikeres pályázók földrajzi származás szerinti megoszlása”.²⁵

Az EPSO a korábban már említett, a 2008. szeptember 10-én elfogadott fejlesztési tervben szereplő, majd a 2012. évi jelentés alapján elfogadott intézkedésekkel igyekezett orvosolni a Számvevőszék különjelentésében megállapított problémákat, és eleget tenni a számvevők ajánlásainak.

Az Európai Számvevőszék második, 2020. október 29-én közzétett, *Az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal: ideje a változó munkaerő-felvételi igényekhez igazítani a kiválasztási eljárást* című, 23/2020. sz. különjelentése az EPSO 2012 és 2018 közötti tevékenységének vizsgálatán alapult. A második ellenőrzés már nemcsak a versenyvizsgák hatékonyságát, azok eredményességét, a folyamat időigényességét, az intézményi felvételi igényeknek való megfelelésségét és az EPSO kommunikációs tevékenységét vizsgálta, hanem külön kitért a költséghatékonyság kérdésére is. Ugyanakkor továbbra sem terjedt ki az ellenőrzés a vizsgát alkotó tesztek és feladatok tartalmára, azok minőségére.

A Számvevőszék második különjelentésében megállapította, hogy a nagy, általános versenyvizsgák az esetek többségében nagyrészt megfeleltek az intézményeknek az általános profillal rendelkező pályázók felvétele iránti munkaerő-felvételi igényeinek. A kis méretű, szakértői versenyvizsgák ugyanakkor kevésbé bizonyultak hatékonyak és eredményesnek az intézmények különleges szakértelemmel rendelkező tisztviselők iránti egyre növekvő felvételi igényeinek kielégítésére.

A második számvevőszéki különjelentés megállapításainak vázlatos elemzése lehetővé teszi számunkra, hogy pontosabb képet kapjunk a versenyvizsgák jelenlegi rendszerét jellemző esetleges hiányosságokról, a továbbfejlesztésre vagy

²⁴ Európai Számvevőszék (2009): i. m. 10.

²⁵ Európai Számvevőszék (2009): i. m. 10. Ez utóbbi megállapítással kapcsolatban az EPSO védelme és a kép teljesebbé tétele érdekében meg kell jegyezni, hogy a 2003 és 2007 közötti időszakban a 10 új tagállam csatlakozása miatt a nagy, általános versenyvizsgák között mind számarányukban, mind a tartaléklistára felvett jelöltek számát tekintve jelentős részt képviseltek az új tagállami tisztviselők kiválasztását célzó nyelvspecifikus versenyvizsgák.

módosításra szoruló szervezési és módszertani megoldásokról. A jobb áttekinthetőség érdekében öt pontban mutatom be a versenyvizsgákra vonatkozó megállapításokat: először a tervezés szakaszával kapcsolatos számvevőszéki észrevételeket tárgyalom, majd a versenyvizsgák időigényességének és elhúzódásának az okait vizsgálom meg, majd a versenyvizsgák eredményességét és az intézmények munkaerő iránti igényének való megfelelését elemzem, ezt követően röviden kitérek a költséghatékonyság kérdéseire, végül pedig az EPSO versenyvizsgákat népszerűsítő tevékenységét veszem górcső alá. Az egyes pontokban egymást követően vizsgálom meg a nagy, általános versenyvizsgákkal és a kis méretű, szakértői versenyvizsgákkal kapcsolatos megállapításokat.

A versenyvizsgák tervezése

Az EPSO az intézmények munkaerő-felvételi igényeinek felmérését követően alakítja ki az egyes években megrendezendő versenyvizsgák menetrendjét. A 2008-ban elfogadott fejlesztési terv éves versenyvizsga-ciklusokat vezetett be a versenyvizsgák időszerűségének növelése és az ismétlődő jellegű intézményi humánerőforrás-igények gyorsabb és eredményesebb kielégítése érdekében. Az éves ciklusok keretében az EPSO három profil esetében minden évben rendez nagy, általános versenyvizsgát. A kifejezetten az egyetemről frissen kikerült, szakmai tapasztalattal nem vagy alig rendelkező pályázókat célzó belépő szintű általános hatáskörű tanácsosi (AD5) versenyvizsgákat minden évben szeptemberben, az általános feladatkörű belépő szintű asszisztensi (AST1) és titkársági tisztviselői (AST/SC1) versenyvizsgákat decemberben nyitják meg, míg a nyelvészek (fordítók, tolmácsok) vizsgáinál általában márciusban kezdődik a kiválasztási eljárás. A szűkebb, szakértői versenyvizsgákat, illetve a vezetői profilokra tervezett vizsgákat ezen nagy, általános versenyvizsgák megindítása közötti időszakokban, évente eltérő számban és arányban nyitják meg az éves ciklusok által szabadon hagyott időszakokban.

Az EPSO az éves ciklusokban megrendezendő versenyvizsgák meghatározása érdekében minden évben megkeresi az intézményeket. Az egyeztetés keretében felméri a munkaerő-felvételi igényeiket nemcsak a felvenni kívánt tisztviselők száma, hanem szakmai profiljuk (nyelvész, közgazdász, jogász stb.) tekintetében is. Az EPSO munkacsoportja az intézményi igények elemzését (felvenni kívánt személyek száma, valamint hasonló profilú, meglévő tartaléklistákon még fennlévő pályázók száma) követően dönt a kiírandó versenyvizsgákról. Ezen döntés meghozatalakor minden esetben az éves ciklusokban megszervezett, a fenti három általános profilt célzó általános versenyvizsgákat részesíti előnyben. A Számvevőszék megállapítása szerint ugyanis a 2012 és 2018 közötti időszakban az új munkatársak iránti igény 37%-ban általános profilokra, 20%-ban pedig nyelvészekre irányult.²⁶ Ez a tendencia azonban

²⁶ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 17.

változóban van. Nemcsak a folyamatosan változó és mind speciálisabb profilokra igényt tartó munkaerőpiaci helyzet miatt, amellyel az intézményeknek és az EPSO-nak is lépést kell tartani, hanem például a korábban elemzett, az ideiglenes és szerződéses alkalmazottakat mind jobban előnyben részesítő intézményi személyzeti politikák miatt is. Emellett az intézmények a költséghatékonyság érdekében egyre több feladatot szerveznek ki külső szerződő feleknek, fokozatosan csökkentik a személyi állományon belül nagy számban képviselt fordítók számát többek között a gépi fordítás térnyerése miatt, és mind több hagyományos feladatkört vonnak össze az automatizálás és mesterséges intelligencia hatékonyságnövelő és emberierőforrás-kímélő hatása nyomán.

Mindemellett fokozatosan, de statisztikailag egyre jobban kimutathatóan csökken az általános profilú tisztviselők iránti igény. Az intézmények egyre inkább a specifikus szakmai profilokra keresnek kisszámú, azonban az eddigieknél sokkal gyorsabban felvehető személyt. Az Európai Számvevőszék ezzel kapcsolatban megállapította, hogy a 2012 és 2018 közötti időszakban a sikeres pályázók 42%-a már nem a nagy, általános versenyvizsgákról került be az intézményekhez, hanem a kis méretű, szakértői versenyvizsgák tartaléklistáiról vették fel őket.

A tervezési folyamat jelenlegi rendszerével kapcsolatban a gondot az jelenti, hogy a tervezési és vizsgáztatási eljárás során az intézmények már az általános profilok kapcsán is egyre többször módosítják az igény-előrejelzéseiket. Ez pedig nemcsak azt jelzi, hogy még mindig túl hosszúra nyúlik a versenyvizsgák szervezése, hanem azt is, hogy már a nagy, általános versenyvizsgák is egyre kevésbé tudnak megfelelni az intézmények általános profilú tisztviselők iránti mind gyorsabban változó igényeinek. A szakértői versenyvizsgák esetében a kiválasztási eljárás hosszadalmassága már ezen felvételi eljárástípus hatékonyságát és értelmét komolyan megkérdőjelező tényezővé vált. Ezen aggasztó folyamatról árulkodik egyrészt az, hogy a legtöbb szakértői versenyvizsgánál már a tervezési, majd a vizsgáztatási szakaszban is folyamatosan és visszatérő jelleggel módosítják az igényeiket az intézmények. Másrészt az is, hogy a tartaléklistáról rövid idő alatt felvett pályázók számarányának elemzése alapján az állapítható meg, hogy a tervezési folyamat kezdetén 33%-kal túlbecsülték a szükséges munkaerő számát (szemben az általános profilokra jellemző 11%-os és a nyelvészek 18%-os munkaerő-túlbecslésével).²⁷

A versenyvizsgák időtartama

Nemcsak a tervezési szakasz kapcsán, hanem a jelen tanulmány majdnem minden részében visszatérő jelleggel és a valóságban is mind aggasztóbb problémaként jelenik meg a versenyvizsgák túlzott hosszúsága. Az EPSO 2008. évi fejlesztési terve az éves ciklusok mellett kiemelt célként 9-10 hónapban határozta meg

²⁷ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 18.

a versenyvizsgák időtartamát. Volt hova fejlődni. A versenyvizsgák átlagos időtartama 2010 előtt 18 hónap volt, amely a 2012–2018-as időszakban 13 hónapra csökkent.²⁸ A tervezési szakasz és az intézmények által a tartaléklistáról történt első felvétel között eltelt legrövidebb idő 14 hónap, a leghosszabb pedig több mint 4 év volt. A Számvevőszék megállapítása szerint a belépő szintű (AD5 besorolási fokozatú) általános versenyvizsga 13 hónapos átlagos időtartama jelenleg már nem sokkal haladja meg a más nemzetközi szervezeteknek a fiatal szakemberek felvételét célzó eljárásainak hosszát (10–12 hónap).²⁹ Ez azonban még mindig 30%-kal, 3–4 hónappal hosszabb az EPSO fejlesztési tervében több mint egy évtizede célként kitűzött 9–10 hónapnál.

A versenyvizsgák elhúzódásának oka nemcsak a nehézkes, szigorú szabályokat és logikát követő, több szakasz alkotta szerkezet, hanem többek között az intézmények által kinevezett vizsgabizottsági tagoknak a vizsga időtartama alatti rendelkezésre állásának biztosítása. Már magának a vizsgabizottsági tagoknak az egyes részt vevő intézmények általi kinevezése is akár több hetet vehet igénybe. A vizsgabizottsági tagok kinevezése, képzése és részvételének biztosítása körüli rendszeres feszültségek jól mutatják az EPSO és az intézmények közötti együttműködés hiányosságait, gyenge pontjait. Az intézmények számára ugyanis nem mindig könnyű megfelelő szakértelemmel és vizsgáztatási készségekkel rendelkező tisztviselőt találni, és a folyamatos jelenlétét biztosítani a vizsgabizottságban. Úgy, hogy közben az intézménynél párhuzamosan továbbdolgozó vizsgabizottsági tag számára biztosítani kell a vizsgával kapcsolatban fennálló jelenléti és közreműködési kötelezettségei, valamint a napi munkarendje alapján őt terhelő feladatok megfelelő összehangolását. Ennek során nemcsak a feladat-összeütközéseket kell megelőzni, hanem megfelelően kezelni kell azt a számtalan apró napi konfliktust és feszültséget is, ami ebből fakad. Éppen ezért nem véletlen, hogy sokszor a vezetők nem feltétlenül a legjobb teljesítményt nyújtó és leginkább motivált munkatársaikat javasolják a vizsgabizottságba. A Számvevőszék megállapításai szerint sajnos az EPSO nem tartja mindig be az eredeti vizsgamenetrendet, ami a vizsgabizottság tagjainál a napi munkával való rendszeres ütemezési konfliktusokat szaporítja, amely így még tovább növeli a versenyvizsga időtartamát. Sokszor ugyanakkor éppen maguk az intézmények felejtik el továbbítani ezt az ütemtervet a lehetséges vizsgabizottsági tagok közvetlen vezetőinek, így növelvén akaratlanul is a tagok munkaterhelése és vizsgabizottsági feladatai közötti ütközések számát. Az intézményközi feladatmegosztás keretében ugyanakkor az EPSO felelős a vizsgabizottsági tagok képzéséért, és adminisztratív, technikai támogatást biztosít nekik végig a versenyvizsga során. A motivált és megfelelő készségekkel rendelkező vizsgabizottsági tagok kinevezését és újraalkalmazását az is nehezíti, hogy az EPSO a kötelező képzést követően nem jelez vissza az intézményeknek a vizsgabizottság tagjainak alkalmasságáról, illetve motivációjáról.

²⁸ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 28.

²⁹ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 28.

Ugyanígy nem létezik az intézmények felé visszacsatolási mechanizmus arról, hogy a kinevezett tagok mennyire teljesítettek jól a vizsgabizottságukban.

A vizsgabizottsági tagok kinevezésének néha időigényes szakaszához adódik hozzá az aprólékos versenyvizsga-kiírás 24 nyelvre történő lefordítására szánt idő. Jelen tanulmány terjedelmi korlátai miatt nincs lehetőség részletesen kitérni a versenyvizsgák nyelvi rendjére.³⁰ Ez a még mindig megnyugtató jogi megoldás nélküli kérdés nagyon sok versenyvizsga-kiírásnak a Bíróság általi megsemmisítéséhez, illetve néhány esetben a teljes versenyvizsga érvénytelenítéséhez és annak megismétléséhez vezetett. A visszatérő elmarasztaló bírósági ítéletek miatt³¹ az EPSO 2016 szeptemberétől egy vegyes, kétlépcsős eljárást vezetett be. Ennek értelmében a pályázóknak a jelentkezésük során meg kell adniuk az általuk ismert uniós hivatalos nyelveket és a nyelvismeretük szintjét. Az EPSO a kérdéses versenyvizsgára beadott valamennyi jelentkezés összesítését követően a legnagyobb számban megjelölt öt nyelvet használja majd a versenyvizsga során a tájékoztatásokra és értesítésekre, a tágabb kommunikációra. A jelentkezési lap egyes részei – például a tehetségszűrő adatlap – ugyanakkor továbbra is csak angol, francia vagy német nyelven tölthetők ki. Panaszt is csak bizonyos nyelveken lehet benyújtani, így nem minden jelentkező teheti ezt meg az anyanyelvén.

A nyelvi rendszer nehézsége és a fordításra szánt idő mellett az eljárás elhúzódsához hozzájárul az egyes szakaszok között a pontszámok harmonizálása és többszöri ellenőrzése, illetve az egyes szakaszokat követően az elégedetlen pályázók által benyújtott felülvizsgálati kérelmek és panaszok elbírálása is.

Az intézmények munkaerő-felvételi igényeinek megfelelő időben történő kielégítését az általános versenyvizsgák hosszadalmassága mellett a tartaléklisták közzétételének rendszerint nem megfelelő időzítése is tovább nehezíti. Az EPSO fejlesztési terve szerint az éves versenyvizsga-ciklusok célja az lenne, hogy az intézmények számára állandó jelleggel, megfelelő létszámban álljanak rendelkezésre újonnan felvehető munkatársak, mivel az ilyen általános profilok (AD5, AST1, AST/SC1) esetében egész évben, folyamatosan vesznek fel új tisztviselőket az intézmények. A Számvevőszék megállapítása szerint az időszerűséget (a lista kellő időben történő közzétételét) azonban nem vették figyelembe a fejlesztési terv éves ciklusainak tervezésekor. A különjelentés azt rója az EPSO terhére, hogy a tartaléklisták közzétételének várható időpontja (a tanácsosok esetében május–június, az asszisztensek esetében szeptember, a nyelvészek esetében pedig december) nem követ semmilyen,

³⁰ A versenyvizsgák nyelvi rendjével kapcsolatos problémákat a terjedelmi korlátok miatt egy másik tanulmány keretében igyekszem kifejteni.

³¹ Lásd a C-621/16. P. sz. Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2019. március 26-án hozott ítéletet, a C-566/10. P. sz. Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2012. november 27-én hozott ítéletet, a T-124/13. és T-191/13. sz. Olasz Köztársaság és Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben 2015. szeptember 24-én hozott ítéletet és a T-275/13. sz. Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2015. december 17-én hozott ítéletet.

az intézmények által alkalmazott konkrét felvételi sémát.³² A rendszer így nem veszi figyelembe az intézmények munkaerő-felvételi igényeinek időzítését.

A kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében még előnytelenebb ez a kép. A Számvevőszék megállapítása szerint ezen eljárások még az intézmények saját felvételi eljárásaihoz képest is jóval kevésbé teszik lehetővé a sürgős munkaerő-felvételi igények kielégítését. Kifejezetten gondot okoz ezen vizsgák szerkezetének merevsége, az EPSO-versenyvizsgák szakaszainak kötelező jelleggel előírt száma, ami az egész folyamatot hosszadalmassá és rugalmatlanná teszi. E tényre tekintettel, valamint a tervezési szakasz részét képező nehézkes és időigényes intézményközi egyeztetés elkerülése érdekében az intézmények egyre gyakrabban határoznak úgy, hogy saját felvételi eljárást indítanak, és így tisztviselők helyett inkább ideiglenes alkalmazottakat vesznek fel. A Számvevőszék megállapítása szerint ugyanis az intézmények a pályázati felhívás közzétételétől számított nyolc hónapon belül (szemben az EPSO-versenyvizsgák átlagosan 13 hónapos időtartamával) képesek lefolytatni és befejezni egy négy kiválasztási szakaszból (önéletrajzok előválogatása, írásbeli teszt, szóbeli interjú és néha csoportgyakorlat) álló eljárást.³³ Ezen saját intézményi személyzeti kiválasztási eljárások ezért rugalmasabbak, és ennek révén sokkal alkalmasabbak a sürgős munkaerő-felvételi igények kielégítésére, mint a szakértői versenyvizsgák. Az intézmények a saját eljárásaik időzítését is nagyobb rugalmassággal kezelhetik, hiszen nem kell hosszadalmasan egyeztetniük ezzel kapcsolatban más intézményekkel, és eredményesebben biztosíthatják a vizsgabizottsági tagok megfelelő jelenlétét is.

A versenyvizsgák eredményessége

Az EPSO által szervezett versenyvizsgák eredményességét alapvetően két szempontból érdemes vizsgálni. A legfontosabb az, hogy az intézmények mennyiben voltak elégedettek a tartaléklistákról felvett pályázókkal, a jelöltek mennyiben feleltek meg az új munkaerővel szemben támasztott intézményi igényeknek. A másik pedig ehhez szorosan kapcsolódó, hogy milyen volt a sikeres (és megfelelő) pályázók aránya a versenyvizsgákra jelentkezők számához képest, azaz mennyire volt erős és szelektív a kiválasztási eljárás.

Az EPSO-versenyvizsgák a belső logikájuk által meghatározott továbbjutási szabályok miatt kiemelkedően kompetitívek. A versenyvizsga a jelenlegi formájában azért különösen nehéz, mert a sikerhez szükséges szint minden egyes vizsgánál eltérő, és az minden esetben a pályázók teljesítményéhez igazodik. A vizsgákon ugyanis a résztvevők egymással versenyeznek, nem pedig egy előre megszabott abszolút küszöbértéken (ponthatáron) kell túllépniük. A következő vizsgaszakaszba

³² Európai Számvevőszék (2020): i. m. 29.

³³ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 40.

csak az adott versenyvizsga-kiírásban előzetesen meghatározott számú kis részük, nagyon sok esetben csak töredékük jut tovább: azok, akik a legjobban teljesítettek az adott teszten. A sikeres pályázóknak ezért nem elég a versenyvizsgánként meghatározott, minden szakaszban tesztenként megadott ponthatárt elérniük, hanem minden egyes szakaszban jobban kell teljesíteniük a jelentkezők nagy többségénél.

A második számvevőszéki különjelentés megállapításai szerint a versenyvizsgák első szakaszát jelentő előválogatási teszteken megjelenő pályázóknak mindössze átlagosan 2%-a kerül fel az eljárás végén a tartaléklistára.³⁴ Az átlagos sikerességi arány, azaz a sikeres, tartaléklistára került pályázóknak az előválogatási teszteken ténylegesen megjelent összes pályázóhoz viszonyított százalékos aránya a legrosszabb a magas jelentkezői számmal induló fordítói versenyvizsgáknál, ahol ez az érték a legtöbb esetben mindössze 0,5%. Így egy nagy, általános, AD5-ös, belépő szintű tanácsosi versenyvizsgánál – például az EPSO/AD/301/15 esetében – a 31 400 jelentkezőből csak 20 985 jelent meg az előválogatási teszten, és csak az elhanyagolható töredékük, az első körös teszteken részt vevők 0,6%-a, mindössze 159 pályázó került fel a tartaléklistára.³⁵ A kis méretű, szakértői jogász-nyelvész versenyvizsga esetében – például az EPSO/AD/354/17 litván nyelvű jogász-nyelvészeket kereső vizsga esetében – a jelentkezők lényegesen kisebb száma miatt ez az arány már kedvezőbb, 27% volt, azaz az előválogatási tesztet megírt 26 pályázóból 7 kerülhetett fel a tartaléklistára.³⁶

Az EPSO szerint a jelentkezőket a szó szoros értelmében megtizedelő, számítógépes pszichometriai előválogatási tesztekért alkalmazzák, mert számos kutató és humán erőforrás-szakember szerint azok nagyon pontosan előre tudják jelezni a munkavállaló jövőbeli teljesítményét. Azonban a számvevőszéki különjelentés több helyen is ismételten az EPSO terhére rótta, hogy a jelenlegi formájukban ezek a tesztek nem csupán a pályázók munkakörre való alkalmasságának értékelésére szolgálnak, hanem valójában a pályázók kizárására is. Mindezt egyszerű gyakorlati szempontból, elsősorban annak érdekében, hogy az EPSO-vizsgabizottságok számára kezelhetőbbé tegyék a versenyvizsga-eljárást.³⁷

Még inkább igaz a fenti megállapítás a kis méretű, szakértői versenyvizsgákra. Ezen versenyvizsgákat ugyanis a jóval alacsonyabb számú jelentkező ellenére éppen olyan logika mentén és ugyanazon nehézkes és hosszadalmas vizsgaszerkezetet követve folytatják le, mint a nagy tömegeket megmozgató általános versenyvizsgákat. Ezért a munkakörrel kapcsolatos szaktudást – amely lényegében ezen versenyvizsgák

³⁴ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 22.

³⁵ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 51.

³⁶ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 51.

³⁷ Az EPSO a második számvevőszéki különjelentésre adott válaszában maga is elismerte, hogy a „versenyvizsgákon az előválogatási tesztek nemcsak a pályázók munkakörre való alkalmasságának értékelésére használják, hanem valójában a pályázók kizárására is”. Európai Számvevőszék (2020): i. m. 62. és 39. pont.

célját adja és végső értelmét jelenti – már csak jóval az előválogatási tesztek után, a tehetségsszűrő (képesítés szerinti kiválasztási) szakaszon is sikeresen átment jelölteknek tesztelik. A szakismeretek vizsgálatára így vagy a közbelső vizsgán, amelyet tipikusan a speciális nyelvészeti profilok esetében alkalmaznak, vagy csak az értékelőközponti, végső szakaszban tartott munkakör-specifikus interjún kerül sor. Így valós és jelentős a veszélye annak, hogy az erős szakmai profillal rendelkező pályázók már a kiválasztási eljárás igen korai szakaszában, lényegében az első előválogatási tesztek során kiesnek. Ehhez járul annak a kockázata is, hogy ha a versenyvizsga-kiírásban szereplő és a tehetségsszűrőben alkalmazott kiválasztási kritériumokat (végzettség, munkatapasztalat) nem megfelelően, pontatlanul határozzák meg, illetve a jelölteknek feltett kérdések homályosak, félreérthetők, akkor a szakmailag egyébként teljesen alkalmas és még az előválogatási szakaszon is átment pályázókat már a képesítés szerinti kiválasztási szakaszban kizárják. Ennélfogva még az esélyt sem kapják meg arra, hogy egy munkakör-specifikus interjú keretében bizonyíthassák szakmai alkalmasságukat.³⁸ Ennek elkerülésére ajánlják az EPSO-versenyvizsgára jelentkezőknek a világhálón alakított közösségi csoportjai, hogy minden tehetségsszűrő kérdésre válogatás nélkül igent kell mondani, elkerülve így a szimplán a válaszok alapján történő kiesést már a képesítés szerinti kiválasztási szakaszban. Azt már nem is kell megemlíteni, hogy egy ilyen széles körben terjesztett pályázói stratégia a tehetségsszűrő tesztek hatékonyságát mennyire eltorzítja, lényegében alapjaiban megkérdőjelezi azok értelmét.

Az EPSO-versenyvizsgák nemcsak erősen kompetitívek, hanem ennek megfelelően a híruk is elrettentő. Számtalan internetes poszt, közösségi csoportban megosztott történet és személyes beszámoló szól csak az éveken át tartó, számtalan versenyvizsgán való részvétel után sikerrel koronázott vizsgarészvételekről,³⁹ a több évig tartó felkészülésről, tanulásról, a szakmai felkészültséget és tapasztalatot, valamint az adott posztra való vélt alkalmasságot teljesen figyelmen kívül hagyó, fűnyíróelven működő előválogatási tesztekéről. Részben ezen elterjedt félelem elbátortalanító hatása⁴⁰ is lehet az oka annak, hogy az előválogatási tesztet alkalmazó

³⁸ Az érem másik oldala, hogy az előválogatási szakaszon átjutó pályázók alacsony száma miatt ugyanakkor az értékelőközpontban a várható sikerességi arány 30% körül alakul. A kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében ez az arány akár a 88%-ot is elérheti, mint például a fent említett AD/354/17 litván jogász-nyelvészeti versenyvizsgánál. A pályázók alacsony száma esetén így magának az értékelőközpontnak a kiválasztási eljárásban betöltött szerepe és működésének hatékonysága válik kérdésessé.

³⁹ Ennek alapján terjedt el az a mondás, hogy az EPSO-versenyvizsga olyan, mint az iskola: arra nem jelentkezni, hanem oda rendszeresen járni kell.

⁴⁰ A versenyvizsgák misztifikálását elkerülendő természetesen nem szabad elfelejtenünk azt a tényezőt sem, hogy sokan a jelentkezést követően már máshol helyezkednek el, így pályázatuk a szakmai pályafutásuk szempontjából ezzel okafogyottá vált. Vagy csak a „sosem lehet tudni”, „valamire jó lesz” alapon, igazán komolyabb motiváció nélkül jelentkeznek egy versenyvizsgára, majd nem mennek el az első megmérettetést jelentő előválogatási tesztre.

versenyvizsgákon a pályázók átlagosan 16,5%-a már a versenyvizsga kezdete előtt feladja, és nem vesz részt ezeken az előválogatási teszteken.⁴¹

A versenyvizsgák eredményességének vizsgálatakor azonban még nagyobb hangsúlyt kell kapjon az a szempont, hogy a tartaléklistákra került pályázókkal mennyiben voltak elégedettek az őket alkalmazó intézmények, a frissen felvett jelöltek mennyiben feleltek meg az új munkaerővel szemben támasztott igényeknek. Ennek elemzésekor le kell szögezni, hogy az EPSO és az intézmények mind a mai napig nem dolgoztak ki olyan hivatalos visszajelzési és értékelési mechanizmust, ahol megfelelően meg lehetne állapítani az intézmények elégedettségi szintjét mind az EPSO által nyújtott szolgáltatások minősége és gyorsasága, mind a tartaléklistáról felvett új tisztviselők alkalmassága kapcsán. Az intézmények képviselői ugyan számos megbeszélésen, EPSO-igazgatósági ülésen és -munkacsoportban oszthatják meg véleményüket az EPSO működésével kapcsolatban, azonban nem létezik se megfelelően kidolgozott csatorna, se szakmailag kipróbált értékelési módszer az intézményi elégedettség mérésére.

A Számvevőszék így maga is csak az intézmények különböző szervezeti egységeinek megküldött kérdőívek alapján tudott megállapításokat tenni az elégedettségi szintről. A különjelentésben kifejtett álláspont szerint a vezetők körében végzett felmérés keretében a válaszadók 88%-a nyilatkozott úgy, hogy elégedett vagy nagyon elégedett az EPSO által a nagy általános versenyvizsgák keretében kiválasztott sikeres pályázók közül felvett munkatársaik képességeivel.⁴² Ugyanezen véleményadók szerint ugyanakkor az EPSO-n keresztül felvett alkalmazottak nem voltak észrevehetően jobb képességűek és felkészültebbek, mint a belső versenyvizsgák és egyéb intézményi saját felvételi eljárások keretében felvett szerződéses vagy ideiglenes alkalmazottak. Sőt, megítélésük szerint az EPSO által szervezett versenyvizsgák tartaléklistáiról felvett tisztviselők még a hét vizsgált képességet, az intézményekben való helytálláshoz szükséges alapkészségeket illetően sem álltak észrevehetően magasabb szinten. Egyetlen kivételt ez alól a tanácsosok (AD) esetében mért – azonban igen vitatott – nyolcadik kompetencia, a vezetői készség jelentette, ahol magasabb szintű volt a vezetők elégedettsége az EPSO-jelöltek ez irányú képességeivel kapcsolatban. A kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében még egyértelműbb ez a kép. A nyelvi készségek és a multikulturális környezetben való munkavégzésre való képesség kivételével az ilyen tartaléklistáról tisztviselőket alkalmazó vezetők szerint az EPSO-versenyvizsgákon sikeresen szerepelt új kollégák nem rendelkeznek észrevehetően jobb készségekkel, mint az intézmények saját versenyvizsgái útján felvett alkalmazottak. Sőt, úgy vélték, hogy a saját felvételi eljárások keretében felvett munkatársak némileg magasabb szintű és jobban alkalmazható szakmai tapasztalattal rendelkeznek az EPSO-tartaléklistáról felvett jelölteknel.

⁴¹ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 21.

⁴² Európai Számvevőszék (2020): i. m. 22.

Ezen megállapításokra és véleményekre tekintettel teljesen érthető, hogy a szűkebb körű szakmai profilok esetében az intézmények inkább szerveznek saját kiválasztási eljárást. Ez ugyanis teljes rugalmasságot és döntési szabadságot biztosít számukra a szakmailag alkalmas jelöltek kiválasztására megfelelőnek tartott vizsgatípusok alkalmazásához. Az intézmények által szervezett saját versenyvizsga esetében így legtöbbször a vizsgabizottság tagjai az előválogatási teszteket mellőzve első szakaszként alaposan átnézték és kiválogatták az önéletrajzokat, és csak a megfelelő pályázókat hívták meg a későbbi tesztszakaszokban való részvételre. Ez megfelelő módszernek bizonyult a szakmai szempontból alkalmatlannak tűnő jelöltek előzetes kizárására. Az ezt követő szakaszokban is inkább a szakmai készségeket felmérő, technikai jellegű vizsgákat (fordítás, könyvelés, programozás) részesítették előnyben, és legtöbbször mellőzték az EPSO értékelőközpontjában alkalmazott hét általános készséget vizsgáló feladatokat.

Mindezekre tekintettel a Számvevőszék egyértelműen kijelentette, hogy a jelenlegi versenyvizsga-formátum és tesztelési módszerek nem alkalmasak a szakértői és más kis méretű versenyvizsgák céljainak elérésére. Álláspontja szerint az értékelőközpont nem biztosít érzékelhető előnyöket az intézmények saját eljárásaihoz képest. A saját vizsgák révén felvett munkatársak ugyanis az őket alkalmazó vezetők véleménye szerint relevánsabb szakmai tapasztalattal rendelkeznek, ami a szakértői profilok esetében elsődleges szempont kell hogy legyen. A Számvevőszék szerint, ha a pályázók szakmai tapasztalatának ellenőrzése és a munkakörrel kapcsolatos ismereteik tesztelése csak az előválogatási szakaszt követően történik meg, ez növeli annak kockázatát, hogy a szakmailag alkalmas jelentkezőket az eljárás korai szakaszában kizárják, és túl kevés szakmailag megfelelő pályázó marad az értékelőközponti szakaszra.

A versenyvizsgák költséghatékonyasága

A versenyvizsgák eredményességének vizsgálatakor nem szabad figyelmen kívül hagyni az azok megszervezésével kapcsolatos költségek arányosságának és szükségességének kérdését sem. A Számvevőszék első, 2009. évi különjelentése még nem tartalmazott a vizsgák megszervezésével kapcsolatos részletes költséghatékosság-elemzést. A 2020. évi második jelentésében azonban már fontos szerepet kapott ez a vizsgálati szempont is. A Számvevőszék ebben a sikeres pályázókra jutó egy-ségnyi kiadást⁴³ vizsgálta.

⁴³ A Számvevőszék az összköltséget vizsgálta, így a kiadások mindhárom alábbi kategóriáját figyelembe vette ennek számításakor. A költségkalkulációiban mind az általános költségeket (épületek fenntartása, közüzemi díjak), mind a közvetett költségeket (az EPSO versenyvizsgával kapcsolatos tevékenységéhez, de nem egy adott versenyvizsgához kapcsolódó költségek, az EPSO személyzetének

Az EPSO 26,5 millió eurós éves költségvetésének jelentős részét a személyzettel és az épületek fenntartásával kapcsolatos kiadásokra fordítják, amelyeket a Számvevőszék általános, illetve közvetett kiadásként vett figyelembe a költségkalkulációiban. Az ezenfelül maradó kisebb részt fordítják a versenyvizsgákkal kapcsolatos közvetlen feladatok finanszírozására, amelyet a Számvevőszék közvetlen költségként számolt el.⁴⁴ Az egyes versenyvizsgák megszervezésének költsége így az adott évben megszervezett nagy, általános versenyvizsgák számától és a versenyvizsgák terjedelmétől, azaz a vizsgázók és a sikeres pályázók számarányától függ. Minél több sikeres pályázó került tartaléklistára egy adott évben, annál alacsonyabb volt az állandó költségek aránya az egy sikeres pályázóra eső kiadáson belül.

A Számvevőszék megállapítása szerint az egy sikeres pályázóra jutó költség a 2010 és 2018 közötti vizsgált időszakban az általános és a szakértői versenyvizsgákat is figyelembe véve átlagosan mintegy 24 000 euró volt. Költségvetési szempontból a leghatékonyabbak a titkársági tisztviselői (AST-SC) besorolási csoportot célzó általános versenyvizsgák voltak az egy sikeres vizsgázóra jutó 15 300 eurós kiadással. Míg az asszisztensi (AST) általános versenyvizsgáknál 21 900 euró költség jutott egy sikeres pályázóra, addig a tanácsosi (AD) besorolási csoportok esetében volt a legmagasabb, 25 000 euró a tartaléklistára felkerült jelöltekre eső fejenkénti kiadás.⁴⁵

A Számvevőszék által vizsgált versenyvizsgák közül azok esetében alakult legalacsonyabban az egy sikeres pályázóra jutó költség, amelyeknél magas volt a tartaléklistára került pályázók száma, vagy olyan évben rendezték meg őket, amikor több nagy terjedelmű, általános versenyvizsgát szervezett az EPSO. Az egy főre jutó költségek nagyságát jelentősen befolyásolta a vizsgán részt vevő pályázók és a tartaléklistára került jelentkezők aránya is. Így az egy sikeres pályázóra eső költség azon versenyvizsgák esetében volt a legalacsonyabb, ahol egy tartaléklistára felvett pályázóra 8-15 vizsgán részt vevő jelentkező jutott, ami észszerű szinten tartotta az előválogatás költségeit. Az előválogatási tesztek egy vizsgázóra jutó költsége ugyanis a vizsgált időszakban versenyvizsgától függően 48 és 92 euró között alakult. Így az előválogatási vizsgákon részt vevők nagy száma esetén e tesztek igénybevétele jelentősen megnövelte a sikeres pályázókra eső fejenkénti kiadást.

A legdrágább szakasz ugyanakkor nem az előválogatási, hanem az értékelőközponti volt. Ezen jellemzően kevés pályázó részvételével lefolytatott versenyvizsgáknál minél nagyobb számú volt a vizsgabizottság és minél hosszabbra nyúlt az értékelőközponti szakasz, annál magasabb volt az egy sikeres pályázóra eső költség. A szakértői versenyvizsgák esetében az értékelőközponti szakasz átlagos költsége

illetménye), mind az adott versenyvizsga szervezésének közvetlen költségeit (a megbeszélésekkel, az előválogatásokkal és az értékelőközponttal kapcsolatos költségek) számításba vette.

⁴⁴ A járványhelyzet miatt 2021-ben ténylegesen csak 1 millió 656 ezer eurót használtak fel versenyvizsgák szervezésére.

⁴⁵ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 26.

sikeres pályázónként 4038 euró volt, de jelentős eltérésekkel.⁴⁶ A szakértői versenyvizsgák esetében az értékelőközpontok költsége még magasabb. Egyrészt ezekre a versenyvizsgákra tapasztaltabb, magasabb besorolási fokozatú vizsgabizottsági tagokat szoktak kinevezni. Másrészt az értékelőközponti szakasz általában jóval hosszabb ideig tart, főként ha különböző szakterületek egy versenyvizsga alá terelésével igyekszik az EPSO elérni a kritikus pályázói tömeget.

A Számvevőszék összehasonlította a kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében és az azok helyét mindinkább átvevő, intézményi saját kiválasztási eljárások esetében az egy sikeres pályázóra jutó költségeket is. Ennek eredményeként arra jutott, hogy bár a nagy, általános versenyvizsgák több esetben az egy sikeres pályázóra eső alacsonyabb költségek mellett szervezhetőek meg, azonban a kisszámú szakértőre irányuló EPSO-versenyvizsgák drágábbak, mint az intézmények saját kiválasztási eljárásai. Ez utóbbiak esetében ugyanis az intézmény közvetlen költségei akár 50%-kal is alacsonyabbak lehetnek a pályázók alacsonyabb száma⁴⁷ és a kevesebb vizsgaszakasz révén észszerű szinten maradó szervezési kiadások miatt.

A Számvevőszék mindezekre figyelemmel és a költséghatékonyság szempontját szem előtt tartva szokatlanul erőteljes határozottsággal jelentette ki, hogy „az EPSO jelenlegi versenyvizsga-formátuma nem alkalmas arra, hogy alacsonyban tartsa az intézmények által jelenleg igényelt kis méretű, szakértői versenyvizsgák költségeit”.

A versenyvizsgák népszerűsítése

Az EPSO működésének egyre fontosabb területét jelenti a kommunikációs tevékenység. Bár egy adott versenyvizsga megszervezésével kapcsolatban felmerült költségeknek még csak elhanyagolható hányadát jelenti a hirdetésre fordított költség, azonban magának a versenyvizsgáknak és az uniós tisztviselői életpályának a népszerűsítése valószínűleg mind jelentősebb kiadási tétel lesz az EPSO költségvetésén belül. Ugyanakkor a klasszikus toborzási szakasszal és az annak elengedhetetlen elemét képező kommunikációval és reklámmal kapcsolatban is több problémát jelzett a Számvevőszék.

Az uniós intézményekről mint ígéretes tisztviselői pályát kínáló munkáltatókról kialakult kedvező képet kívánták a friss diplomások és az egyetemisták között tovább

⁴⁶ Az AST-SC/06/17 titkársági tisztviselői versenyvizsga esetében az egy sikeres pályázóra eső költség csak 843 euró volt. Ennek oka részben a rövid időtartamú értékelőközponti szakasz, valamint az volt, hogy a sikeres pályázók száma (359) az 5573 első körös vizsgázóhoz képest magas volt. A mindössze 501 pályázó részvételével lefolytatott EPSO/AD/256-257-258-259/13 versenyvizsgák kapcsán a közülük a tartaléklistára felvett 13 pályázó esetében viszont már fejenként 26 052 euróba került a versenyvizsga megszervezése.

⁴⁷ A Számvevőszék megállapította, hogy a 20-nál kevesebb sikeres pályázót kiválasztó szakértői versenyvizsgákon az EPSO-nál átlagosan 533, az intézményi felvételi eljárásokon pedig mindössze 66 pályázó vett részt.

javítani és keretek közé foglalni a 2010-ben megalkotott EU Careers márkanévvel és tájékoztató kampánnyal. Az EU Careers rendezvényeken részt vevő uniós tisztviselők (munkatárs-nagykövetek), az egyetemeken folytatott információs kampányokat segítő diáknagykövetek, valamint a tagállamokban lévő bizottsági képviselők és a külsős szerződő félként alkalmazott pályaválasztási tanácsadók is mind részt vesznek az uniós tisztviselői életpálya és az uniós versenyvizsgák népszerűsítésében. Ugyanakkor furcsa módon, valószínűleg a költséghatékonyság érdekében, a népszerűsítő kampány megindítása óta eltelt időszakban az EU Careers-eseményeknek 69%-át Brüsszelben rendezték meg. Abban a városban, ahol az ott jelen lévő uniós intézmények és tisztviselők, valamint a nemzetközi szervezetek és a lobbiszervezetek nagy száma miatt már így is igen magas az uniós álláslehetőségeket, a tisztviselői pálya előnyeit és a versenyvizsgák szabályait ismerő fiatalok aránya.⁴⁸

Az EPSO ugyanakkor célzott rendezvényeket is szervez olyan tagállamokban, amelyek állampolgárai alulreprezentáltak a versenyvizsgákon vagy az uniós tisztviselők körében. A pályázók földrajzi eloszlásának egyenetlenségére vonatkozó visszatérő problémák és számvevőszéki bírálatok ugyanakkor azt mutatják, hogy az EPSO ezen tájékoztató és toborzó tevékenysége nem mozdította elő érzékelhetően az intézményekhez felvett tisztviselők közötti földrajzi egyensúly helyreállítását.

A kifejezetten a frissen végzett egyetemistákat és a néhány éves gyakorlattal rendelkező fiatal szakembereket célzó tájékoztató kampány nem szállította jelentősen lejjebb a belépő szintű álláshelyekre (tanácsosoknál AD5, az asszisztenseknél AST1 és a titkársági tisztviselőknél SC1) jelentkező pályázók átlagéletkorát, azaz nem vonz kellő arányban fiatalokat az uniós intézményekhez. A kifejezetten friss diplomások elhelyezkedését elősegítő, szakmai tapasztalatot meg nem követelő, belépő szintű AD5 tisztviselői versenyvizsgák esetében például a pályázók gyakran rendelkeznek szakmai tapasztalattal, és egyre alacsonyabb a 35 év alatti pályázók aránya.⁴⁹

A kis méretű, szakértői versenyvizsgák esetében sem érződik egyértelműen ennek a népszerűsítő kampánynak a jótékony hatása. Még mindig sok olyan jelentkező van, aki a tehetségszűrő, illetve a képesítés szerinti kiválasztási szakaszban amiatt esik ki, mert nem felel meg a versenyvizsga-kiírásban meghatározott szakmai profilnak. E tekintetben természetesen nem lehet azt mondani, hogy kizárólag a versenyvizsgáról való nem megfelelő tájékoztatás lenne az oka a nem megfelelő szakmai profilú pályázók jelentkezésének, de ezt egyértelműen nem is lehet kizárni.

⁴⁸ Az EPSO-versenyvizsgák során az értékelőközpontban végzett felmérésekre válaszolók 37%-a egyébként is úgy nyilatkozott, hogy közvetlen kapcsolatban áll az intézményekkel (már akkor ott dolgoztak szerződéses vagy ideiglenes alkalmazotti szerződésekkel, illetve gyakornokként, vagy az unióhoz kapcsolódó feladatköröket láttak el más cégeknél vagy a közszférában). Ugyanezen kérdőívre adott válaszok szerint a minden tagországban létrehozott vizsgaközpontok ellenére is az előválogatáson részt vevő pályázók kétharmada Belgiumban vagy Luxemburgban jelenik meg a vizsgaközpontban.

⁴⁹ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 20.

Mindenesetre egy célzott, az adott szakértői versenyvizsgát megelőző, azt kellően népszerűsítő, megfelelően felépített tájékoztatási kampány bizonyosan növelné a megfelelő szakmai profillal rendelkező jelentkezők számát és a pályázókon belüli arányát. Hasonlóan nagy problémát jelent, hogy a Brüsszelben és Luxembourgban is székhellyel bíró, több intézmény részvételével lefolytatott EPSO szakértői versenyvizsgák tartaléklistáján lévő pályázók nem elhanyagolható része nem kíván Luxembourgban elhelyezkedni, legtöbbször a fentebb már tárgyalt, őt vagy családját Brüsszelhez kötő meglévő uniós kapcsolat miatt.

A Számvevőszék különjelentésében megállapította azt is, hogy „nem mutatkozik egyértelmű kapcsolat a kommunikációs kiadások és a jelentkezők száma között”.⁵⁰ Egyes versenyvizsgák esetében elhanyagolható mértékű kommunikációs kiadás mellett is igen magas volt nemcsak a pályázók száma, hanem a jelentkezők és a tartaléklistára felvett résztvevők egymáshoz viszonyított aránya is. Más esetekben a jelentős kommunikációs kiadások ellenére sem érték el az adott EPSO-versenyvizsgánál például a tanácsosok esetében a fejlesztési tervben kitűzött célt, amely szerint minden 38 jelentkezőre jutott volna egy sikeres pályázó.

Következtetések és új kitörési pontok

A fentebb bemutatott folyamatok és ismertetett nehézségek alapján világosan rajzolódik ki előttünk egy több területet érintő, egyszerre strukturális, módszertani és működésbeli változásokat tartalmazó, átfogó reformcsomag szükségessége. Azonban nemcsak a már feltárt hiányosságokat kell orvosolni és a felvételi eljárás gyenge pontjain kell javítani, hanem egy olyan személyzeti kiválasztási rendszert kell bevezetni, amely képes rugalmasan alkalmazkodni a gyorsan változó munkaerőpiaci igényekhez.⁵¹

Technikai kihívások

A 2020. évben döbbenetes gyorsasággal kialakult járványhelyzet miatti megszorítások alapvető technikai változtatásokra kényszerítették az EPSO-t. Már nemcsak az előválogatási tesztet szervezik teljesen informatizált módon, hanem az értékelőközpontokban tartott vizsgákat is a virtuális térben voltak kénytelenek lefolytatni.

⁵⁰ Európai Számvevőszék (2020): i. m. 33.

⁵¹ A versenyvizsgák nyelvi rendjének, különösen a jelentkezési és a jogorvoslati eljárás esetében az egyenlő elbírálás, a jogegyenlőség és jogbiztonság kellő szintjének garantálása érdekében tehető lépésekre vonatkozó javaslataimat a terjedelmi korlátok miatt egy másik tanulmány keretében igyekszem kifejteni.

A jövőben teljes mértékben át kell állni a vegyes rendszerre. Egyrészt a pályázók felesleges utazásának elkerülése, másrészt a költséghatékonyság növelése érdekében nemcsak az előválogatási teszteket, hanem magát az értékelőközpontot vagy az annak helyébe lépő vizsgákat is a távollévők közötti kommunikációt és a megbízható teljesítménymérést garantáló módon és technikai feltételek között indokolt megszervezni. A jelenlegi legmodernebb informatikai megoldások lehetővé teszik azt is, hogy az egyes tagországokban kialakított, az előválogatási tesztek lefolytatására szolgáló vizsgaközpontokat átalakítsák, vagy egyszerűen megszüntessék, és megteremtsék annak lehetőségét a pályázók számára, hogy otthonukból vagy a munkahelyükről végezzék el ezeket a teszteket technikailag megfelelően ellenőrzött környezetben. A vizsgabizottsági tagok távolból történő részvételének biztosítása, a rendszeres utazással járó, értékelőközpontbeli személyes részvétel alóli mentesítésük és az egymás között folytatott rendszeres kommunikáció (nap végi értékelő megbeszélések, pénteki záróértékelések az értékelőközpontokban stb.) informatikai csatornákra terelése bizonyosan erősíteni fogja az intézmények által kinevezett vizsgabiztosok rendelkezésre állását.

A felvételi módszerek megváltoztatása

Új készségek vizsgálatának szükségessége

A munkaerőpiac folyamatos és mind gyorsabb ütemű átalakulása, új hivatások megjelenése, korábbi szakmák alapvető átalakulása (hogy csak a fordítók és tolmácsok mind több technikai és módszertani kihívással szembenező hivatását említsük) új készségek sokkal tudatosabb felmérését teszi szükségessé.

Sokkal nagyobb hangsúlyt kell hogy kapjon a kompetenciavizsgálat során az informatikai készségek felmérése, a munka közben felmerülő technikai, kommunikációs problémák megoldása képességének értékelése és az egyedül végzett távmunkára való alkalmasság tesztelése. Az újonnan felvett tisztviselőknél mind nagyobb hangsúlyt kell helyezni a döntési autonómia és az önálló munkavégzés képességének vizsgálatára. Ugyanakkor alaposabban, és akár több vizsga keretében is, meg kell vizsgálni a kritika és a szakmai bírálat tűrésének és a kedvezőtlen visszajelzések megfelelő feldolgozásának készségét.

Az oktatási rendszer átalakulása, a Z generáció információszerzési és -feldolgozási technikáinak alapvető megváltozása, a közösségi térben és a világhálón a tényszerű információk és a vélemények közötti éles választóvonal fokozatos elhalványulása miatt kiemelkedő szerepet érdemes biztosítani a jövőben az elemzési, információfeldolgozási és -értékelési készségek vizsgálatának.

A tanácsosi (AD) besorolási csoport számára kiírt versenyvizsgák során nyolcadik kompetenciaként vizsgált vezetői készség létjogosultságát többször megkérdőjelezték. Egyrészt, ha mind fiatalabb, egyetemen frissen végzett pályázót szeretnénk

az intézményekhez felvenni, akkor esetükben a megszerzett szakmai tapasztalat hiányában több nehézségbe ütközik ezen készség valós meglétének megbízható vizsgálata, például amikor a strukturált interjú során kell számot adniuk (ideális esetben munkahelyi környezetben szerzett) vezetési tapasztalataikról. Másrészt egyetlen középvezető helyzetét sem könnyíti meg, és csak egyébként elkerülhető munkahelyi konfliktusokhoz vezet, ha az újonnan felvett munkatársak mindegyike kiemelkedő vezetői készségekkel és természetes módon ehhez társuló irányítási szándékkal és vezetői öntudattal kezdi meg tevékenységét az adott szervezeti egységnél. A vezetői készség sajnos mind a mai napig megbízható módon meg nem oldható vizsgálátának⁵² helyét az új, fentebb vázolt készségek értékelésének kellene átvennie.

A szakmai, tárgyi tudás és az uniós ismeretek vizsgálatának újraértékelése

Az új készségek vizsgálatának bevezetésével, illetve a már korábban is szereplő kompetenciák súlyának növelésével párhuzamosan indokolt megerősíteni a szakmai ismeretek vizsgálatát. A szakmai felkészültség szintjét és mértékét mindenképpen a versenyvizsgák korábbi szakaszában, akár már az előválogatási tesztet megelőzően felállított, akár azok keretében elvégzett, számítógépes, feleletválasztós teszt keretében lenne indokolt felmérni.

Fontos lenne az is, hogy az uniós intézményekkel és politikákkal kapcsolatos tárgyi tudás felmérése is újra elfoglalja korábban betöltött helyét. Az Európai Unió működésével kapcsolatos alapvető ismeretek felmérése a pályázók motivációs szintjéről is eligazítást adhat. A belépő szintű besorolási fokozatú posztokra (AD5, AST1, AST/SC1) vonatkozó általános versenyvizsgák jelenlegi keretében felvett jelöltek esetében néha a legalapvetőbb uniós ismeretek is hiányoznak. A pályázó tökéletesen felkészült ugyan a kompetenciatesztekre, de már csak az intézménynél tartott felvételi beszélgetésen derül ki, hogy még arra sem vette a fáradságot, hogy az adott intézmény hatásköreire és működésére vonatkozó alapvető tudással felvértezze magát. Az utóbbi időszakban mind fontosabbá válik az uniós politikákban a közös európai értékek meghatározása, azoknak az uniós és a tagállami politikákban való fokozott megjelenítése. A vezető európai politikusok által hangoztatott megállapítás, miszerint az Európai Unió nemcsak érdekközösség, hanem értékközösség is, csak úgy válhat valóra, ha az uniós tisztviselők kiválasztásában is nagyobb hangsúlyt kap ezen értékek ismeretének a felmérése és általában az unióval kapcsolatos tudásnak az értékelése.

⁵² Vö.: Charles E. Lance: Why Assessment Centers Do Not Work the Way They Are Supposed To. *Industrial and Organizational Psychology*, 1. (2008). 84–97.; Mirko Pečarič: Competitive Examinations, Special Competitions for Senior Servants or Open Market Competitions Which of Them Determine Merit the Most? *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 18. (2020), 2. 311–333.

Mindezekre figyelemmel indokoltnak tűnik akár két új írásbeli feladattípus bevezetése is. Egyrészt mindenképpen vizsgálni érdemes a pályázóknak az Európai Unió történetével, hatásköreivel, az intézmények működésével kapcsolatos felkészültségét. Ezt az általánosabb uniós témákkal foglalkozó vizsgát lehetne akár számítógépes feleletválasztós teszt keretében is megszervezni. Fontos, hogy erre már a nyílt versenyvizsgaeljárás korai szakaszában, a megreformált előválogatási tesztek keretében kerüljön sor. A másik vizsga már kifejezetten a versenyvizsga-kiírásban meghatározott, adott szakmai profilhoz kötődne. Ennek keretében nem elsősorban a szaktudást, felkészültséget és a szakmai tapasztalatot vizsgálnák – arra megmaradna részint az újraformált strukturált interjú, részint a munkakör-specifikus interjú –, hanem kifejezetten az adott szakterülethez kapcsolódó uniós politikák ismeretét, az új uniós programok és tervek átlátását, adott esetben az érintett intézménynek az érintett területen végzett tevékenysége, feladatai és hatáskörei ismeretét mérnék fel.

Az előválogatási tesztek és az értékelőközpont szerepének újragondolása

A kompetenciaalapú új vizsgarendszerben kiemelt szerepet kapott az előválogatási szakasz. Ezen vizsgatípus eredményességét és hatékonyságát azonban sok esetben alappal kérdőjelezi meg. Nemcsak arról van szó, hogy a pszichometriai tesztek nem feltétlenül a legjobb módszert jelentik a pályázók munkakörre való alkalmasságának értékelésére, hanem sokszor a kiválasztási rendszer céljaitól eltávolodva egyszerű technikai szempontokat követnek, amikor a nagyszámú pályázó kizárásával „mindössze” egyszerűbben kezelhetővé teszik a versenyvizsga-eljárást az EPSO és a vizsgabizottsági tagok számára. Nem csak az a gond, hogy sokszor éppen a szakmailag magasan képzett jelölteket szórják ki már a versenyvizsga korai szakaszában a munkakörre való alkalmassággal nem szorosan összefüggő értékelési módszerek alapján. Az sem bizonyított egyértelműen, hogy egy absztrakciós készséget vizsgáló teszt vagy egy matematikai-logikai készséget vizsgáló számítási teszt mennyiben alkalmas annak kimutatására, hogy az azon sikeresen átment pályázóból az intézmények igényeinek megfelelő tisztviselő válik. Túl távolinak tűnik az okozati kapcsolat és a logikai összefüggés ezen tesztek eredménye és a munkaköri alkalmasság, illetve az általános uniós tisztviselői profil között.

Mint a fentiekben láttuk, az értékelőközpontok kiemelt szerepe nemcsak a kiválasztási eljárás költségeinek jelentős megnövekedését, hanem az eljárás sokszor indokolatlanul bonyolulttá válását is eredményezte. A vizsgabizottsági tagoknak az EPSO által szervezett rövid, általában háromnapos képzése ugyanakkor nem biztosítja azt, hogy a tagok kellően magas szinten elsajátítsák a versenyszférában coachok, szakpszichológusok és magasan képzett humánerőforrás-menedzserek, személyzeti felvétellel hivatásszerűen foglalkozó szakemberek által végzett, pszi-

chológiai ismereteket feltételező kompetenciamérő teszteket.⁵³ Mindez az értékelőkörpontban végzett feladatoknak az eredményességét, a kompetenciamérések megbízhatóságát teszi kétségessé. Még ha meg is lenne a vizsgabiztosoknak a megfelelő képesítésük és gyakorlatuk, akkor is például a strukturált interjún az egy-egy készség felmérésére szánt, legjobb esetben is tízperces időkeret nem elegendő arra, hogy az értékelő biztosok kellően mélyre ássanak, és célzott kérdésekkel alaposan felmérjék a jelölt állításainak valóságtartalmát, azok megalapozottságát.

A gyakorlatban többször bizonyítást nyert az is, hogy az értékelőkörpontbeli feladatok természete miatt a kommunikációs készség a többi készséget elnyomó dominanciára tehet szert, ami érdemben torzítja a kompetenciamérések megbízhatóságát. Így gyakran előfordult, hogy a csoportgyakorlatokon, a szóbeli előadásokon és a strukturális interjúkon a kiváló kommunikációs készséggel bíró jelöltek számottevően jobban vették az akadályokat az adott esetben jobb tanulási, szervezési vagy helyzetfelismerési, de gyengébb kommunikációs készséggel rendelkező, sokszor kifejezetten zárkózott, introvertált jelölteknél. Másrészt az értékelőkörpontban vizsgált és magas értékelési pontszámot eredményező magatartásformák (például a csoportgyakorlatoknál a vezető, az együttműködő, a szervező vagy a konszenzusteremtő szerep) kis gyakorlással, ugyan felszínes jelleggel, de a vizsgabiztosokat megtévesztő mértékig is könnyen elsajátíthatók. Miként szorgos gyakorlással a strukturált interjúk minden vizsgán nagy valószínűséggel újra és újra előforduló kérdéseire és kérdéstechnikáira is elég jól fel lehet készülni, nemcsak a szakkönyvekből és ez irányú képzésekből, hanem már a közösségi hálón zajló vélemény- és tapasztalatcseréből is.

Az értékelőkörpontbeli eljárás ugyanakkor a versenyvizsgák elhúzódásában is számottevő szerepet játszik. A kezdetben félnapos, majd egynapos értékelőkörpontbeli jelenlétet meghaladva az ebbe a szakaszba átvitt egyéb vizsgák (közbenő vizsgák, előválogatási tesztek) miatt mindezen feladatok nemritkán kétnapos jelenlétet is megkívánnak a jelöltektől. Ugyanakkor egy nap legfeljebb 5-6 jelölt tud egy teljes, értékelőkörpontbeli feladatsort elvégezni.

A kevés pályázót vonzó versenyvizsgák esetében így többször előállt az a helyzet, hogy a versenyvizsgák előkészítésében és a tesztek lebonyolításában részt vevő vizsgabizottsági tagok és EPSO-tisztviselők száma meghaladta a kiválasztási eljárás végén a tartaléklistára felkerült sikeres pályázók számát. A vizsgabizottsági tagok és póttagok nagy száma nemcsak az értékelőkörpontbeli vizsgák költségét növeli meg számottevően, hanem a vizsgabiztosok jelenléte megszervezésének egyre összetettebb feladata miatt a vizsgák elhúzódásához is vezet.

A megfelelő felvételiztetési gyakorlat és szakismeret biztosítására a jövőben jó megoldásnak ígérkezhet az EPSO-nál dolgozó állandó vizsgabizottsági tagok számának és szerepének növelése. A kiválasztási módszerek kellő szintű ismeretének biztosításán túlmenően – amely egyben a felvételi tesztek eredményeinek

⁵³ Lásd Cam Caldwell – George C. Thornton – Melissa L. Gruys: Ten Classic Assessment Entry Errors: Challenges to Selection Validity. *Public Personnel Management*, 32. (2003), 1. 73–88.

megbízhatóságát is növelné – az állandó tagok hivatásszerű alkalmazása révén a vizsgabizottsági tagok jelenlétének megszervezésével és helyettesítésével kapcsolatos nehézségek is csökkennének.

A kevesebb pályázót vonzó, kis méretű, szakértői vizsgák arányának megnövekedésével azonban arra is lehet számítani, hogy az értékelőközponti szakaszba jóval kevesebb pályázó jut el, így onnan az indokoltnál sokkal magasabb arányban – mint azt ismertettük, néha akár 88%-ban is – kerülnek fel pályázók a tartaléklistára. Az ilyen magas arányú sikeres vizsga már-már kétségessé teszi az értékelőközpontnak a kompetenciamérésre való hatékonyságát és a kiválasztási eljárásban neki szánt kiemelkedő szerep megalapozottságát.

Ha mégis az értékelőközpontok megtartásáról születik döntés, ezen szakasz eredményességét növelné és az időtartamát csökkentené, ha szűkítenék és megújítanák az ott vizsgált kompetenciák körét. Ennek keretében lehetne kifejezetten az új munkahelyi kihívások miatt még hangsúlyosabbá vált készségekre (információelemzés, autonóm munkavégzés, visszajelzés-kezelés stb.) fókuszálni. Másrészt egyes feladattípusok felváltásával, például az esettanulmány helyett dinamikus elbeszélgetés közben történő valós problémamegoldás bevezetésével, adott esetben nagyobb eredményességgel lehetne felmérni egyes kulcskészségek meglétét. Az 1930-as és 1940-es években a német, brit, majd ausztrál tisztek kiválasztására bevezetett,⁵⁴ az 1950-es évektől kezdve a versenyszférában leginkább a felső és középfővezetők felvételében az AT&T újítása nyomán (1956)⁵⁵ teret nyert értékelőközpontok szerepét mindenképpen újra kell gondolni az uniós versenyvizsgák megreformált rendszerében.

A kis méretű, szakértői versenyvizsgák teljes átalakítása

A tanulmányon következetesen és visszatérően végigvonul a kis méretű, szakértői versenyvizsgák problémaköre, lett légyen szó azok eredményességéről, az éppen a versenyvizsga értelmét és célját adó, kiemelkedő szakmai ismeretekkel rendelkező pályázók azonosítása helyett azok túl korai eltávolításáról, az intézmény munkaerő-felvételi igényei kielégítésére való alkalmasságáról, a versenyvizsgák hosszadalmas-ságáról, a szerkezetük merevségéről, a sikeres pályázók alacsony számához képest

⁵⁴ A német pszichológusok közreműködésével éppen az I. világháború után a német újrafegyverkezést megtiltó versailles-i békeszerződések rendelkezéseinek kijátszására vezették be ezt az eljárást, a tisztnak alkalmas jelöltek kiválasztását segítvén így. Angliában a II. világháború első napjaiban állították fel a tisztek kiválasztásában ezt a módszert alkalmazó War Office Selection Boardokat. Egyes kutatók szerint ugyanakkor a szanszkrit tudósnak, Kautiljának az *Arthashastra* című, Kr. e. 3. században írt művében a miniszteri pozíciókra kiválasztott jelöltek képességeinek és magatartásuknak az értékelésére szolgáló feladatok és gyakorlatok leírása már az értékelőközpontok igen gyakori előfutárjának számít.

⁵⁵ Bővebben: Roma Tripathi: Assessment Centers: Benefits and Shortcomings. *International Journal of Emerging Research in Management & Technology*, 5. (2016), 2. 31.

nagyon sok EPSO-tisztviselő, vizsgabizottsági tag és póttag részvételét szükségessé tevő eljárásairól vagy éppen az igen alacsony költséghatékonyságról.

Ezen problémák megoldására két út tűnik járhatónak: egyrészt vagy ezen versenyvizsgáknak az EPSO keretein belül megtartása a nagy, általános versenyvizsgák vizsgarendszerétől teljesen eltérő, egyszerűbb, gyorsabb és rugalmasabb feladatrendszer kialakításával. Másik megoldásként a már most megfigyelhető tendenciák felkarolásával, az ezen versenyvizsgáknak az intézmények általi egyéni és eseti megszervezésével lehetne a szakértői felvételeket kevesebb emberi erőforrás felhasználásával, rugalmasabb struktúrában, átformált és jelentősen szűkített vizsgafeladatok előírásával megoldani. Ennek keretében a pályázók szakmai tapasztalataira és szakismereteire nagyobb hangsúlyt fektető tesztek kialakításával, olcsóbban, gyorsabban és a kiírt munkakörnek jobban megfelelő jelöltek felvételével eredményesebben lehetne megrendezni a szakértői versenyvizsgákat.

Az első megoldás választása esetén a kis méretű, szakértői versenyvizsgák rendszerét teljesen át kell alakítani az EPSO kiválasztási struktúráján belül. Mindenekelőtt sokkal gyorsabbá és a mind fokozottabb ütemben változó munkaerőpiaci igényeknek, valamint az intézmények részéről egyre nagyobb arányban felmerülő sürgős munkaerő-felvételi szükségleteknek jobban megfelelő, kis méretű és rugalmas versenyvizsgává kell alakítani őket. Nagyon fontos lenne az előválogatási szakasz teljes újragondolása, az ott végzett különböző, a jövőben ellátandó feladatokhoz nem szorosan kapcsolódó pszichometria teszt értékelésének és eredményességének felülvizsgálata, a szakmai tapasztalatot és szakismeretet értékelő teszteknek már az eljárás korai szakaszába történő bevezetése. Az értékelőközpontokban végzett feladatokat is teljesen át kell értékelni, azok számát és jellegét megváltoztatni, az azok keretében megfigyelt 7 + 1 kompetencia relevanciáját felülvizsgálni. Ezen újraformált, racionalizált vizsgákat már jelentősen kisebb számú, a keresett szakmai profillal rendelkező vizsgabizottsági tag az EPSO részéről delegált állandó tagok segítségével is sokkal hatékonyabban tudná működtetni. Összefoglalva, a vizsgabizottságok szintjén egy sokkal kevesebb humán erőforrást megmozgató, az intézményi munkaerő-felvételi igényeknek jobban megfelelő, a szakmai alkalmasságot előtérbe helyező eljárást és szerkezetet kell kifejleszteni. Ezt megfelelően célzott tájékoztatási kampánnyal megtámogatott, a keresett szakmai profil ellenőrzését folyamatosan lehetővé tevő, ahhoz megfelelően, akár vizsgánként igazodó, megreformált vizsgafeladattal működő, rugalmas és gyors kiválasztási eljárássá kell alakítani. Egy ilyen újszerű, kis méretű, szakértői versenyvizsga bevezetése esetében a versenyvizsga-kiírás megjelenésétől a végleges tartaléklista felállításáig nem telhetne el 6 hónavnál hosszabb idő.

A másik megoldás az lehetne, hogy a kevés pályázót megmozgató, speciális szakmai profilokat megcélzó szakértői versenyvizsgákat az egyes intézmények maguk szerveznék meg. Ebben az esetben is részt vehet azonban az EPSO a vizsgák lefolytatásában. Munkatársai szakmai, technikai, szervezési segítséget nyújthatnak a vizsgák lebonyolításához. Egyes vizsgák megszervezését akár át is vehetik, állandó vizsgabizottsági tagok részvételével biztosíthatják a felvétel terén a szaktudást. Részt

vehetnének a versenyvizsga-kiírás elkészítésében, jelentős szerepet vállalhatnának a versenyvizsgát megelőző tájékoztatási kampány megtervezésében és lebonyolításában, illetve az eljárás végén a tartaléklista összeállításában. Egy ilyen vegyes, intézményi és EPSO-résztvételt feltételező megoldás megfelelne egyrészt az EPSO küldetésének és feladatainak, másrészt észszerű, gyors és rugalmas megoldást jelentene az intézmények sürgető munkaerő-felvételi igényeinek kielégítésére.

A tájékoztatási, kommunikációs stratégia megújítása

Egy teljesen újraépített, megreformált kommunikációs és klasszikus értelemben vett toborzási stratégia valószínűleg nagyban hozzájárulna nemcsak az uniós versenyvizsgáknak és magának az uniós tisztviselői életpályának a népszerűsítéséhez, hanem egyben elmozdulást is jelenthetne a pályázók földrajzi származás szerinti megoszlása területén egy egyensúlyi helyzet kialakítása felé.

Kifejezetten azon országok egyetemait, munkaerőpiaci rendezvényeit, pályaválasztási eseményeit, valamint karriertanácsadóit kell megcélózni a népszerűsítési kampánnyal, amelyek – és ezáltal köz- és magánszférájának munkáltatói – erős gazdasági helyzetük, vonzó általános jövedelemszintjük, magas életszínvonaluk miatt egyre nagyobb versenyelőnybe kerülnek az uniós intézményekkel szemben, így tőlük egyre kevesebb pályázó vesz részt az uniós versenyvizsgákon. Ezen új kommunikációs kampányba a korábbinál jóval aktívabban és napi szinten be kell vonni nemcsak az adott tagállam hatóságait, központi és regionális, helyi intézményeit, hanem már középiskolai szinttől az oktatási intézményeit is (hiszen a legtöbb diák egy hivatás mellett általában már a középiskola végén, az egyetemi továbbtanulásról való döntés során elkötelezi magát). Az oktatási szervek mellett az adott tagállamnak a pályaválasztási tanácsadással, a munkaerőpiaci felmérésekkel és a személyzeti felvételekkel foglalkozó nonprofit szervezeteit is érdemes megkeresni a kommunikációs kampány hatékonyabb megszervezése érdekében. A már olajozottan működő, azonban néhány ponton koncepcióbeli átalakításra szoruló EU Careers-rendezvények megszervezésekor is ezen országoknak kell bizonyos szempontból előnyt élvezniük, mindinkább elmozdulva így a még mindig az események nagy részét befogadó brüsszeli rendezési helyszínektől.

Hasonló elvek alapján elindulva érdemes elősegíteni egyes uniós intézményi székhelyek – és főként a mind nagyobb toborzási és felvételi gondokkal küzdő Luxemburg – vonzerejének növelését. A versenyvizsgák előtt és azokról függetlenül is a helyi és nemzeti hatóságokkal együttműködve új kommunikációs stratégiát kell megalkotni, amely már a fiatal generációk által vallott értékekkel összhangban (mobilitás, multikulturalitás, flexibilitás, a szabadidő tartalmasabb eltöltése, közösségi interaktivitás, sokszínűség és soknyelvűség) formálja át az ezen országokról és városokról kialakított, sok tekintetben idejétmúlt és előítéletekkel terhelt képet.

A munkaerőpiacra újonnan belépő generációk számára a munkahely megválasztásában már nem feltétlenül a mindeddig kiemelt szempontnak számító és a tisztviselői életpálya kapcsán gyakran emlegetett biztonság és egy életre szóló garantált poszt jelenti az elsődleges vonzerőt. Számukra az intézményeket izgalmas, folyamatosan új kihívásokat teremtő, változatos posztokkal kecsegtető, akár az intézményeken belül, akár azok között könnyű átjárást biztosító, új képességek és szakismeretek megszerzését támogató, új hivatások kipróbálását ösztönző, egy szóval vonzó és a fantáziát megmozgató, a szakmai kíváncsiságot és tudásvágyat életben tartó, azt mindig kielégítő, fiatalosan rugalmas munkáltatóként kellene megjeleníteni. Ezen kívánalmaknak a klasszikus tisztviselői életpályamodellre és munkavállalói elvárásokra alapozó kommunikációs stratégia a jelenlegi formájában nem igazán alkalmas. A minél fiatalabb, friss diplomás munkaerő felvétele a belépési besorolási fokozatú posztokat megcélzó (AD5, AST1, AST/SC1), szakmai tapasztalatot meg nem követelő versenyvizsgáknál azért is fontos, mert a fiatal pályázók alacsony aránya ezen vizsgákon és a kezdő besorolási fokozatba idősebb, hosszabb szakmai tapasztalattal rendelkező tisztviselők felvétele már középtávon gondokat, hosszú távon pedig a szakmai előmenetel és a tisztviselői életpálya szempontjából is feszültségeket okozhat. Azaz a fiatal szakemberek és a frissen diplomát szerzettek figyelmének felkeltése és az uniós intézmények vonzóvá tétele érdekében koncepció- és értékközpontváltásra van szükség a kommunikációs stratégiában. Fontos az új kommunikációs csatornák és módszerek, valamint az új alkalmazások és közösségi felületek sokkal intenzívebb használata is. Külön figyelni kell arra, hogy ezen tartalmak rövidek (például egy kedvcsináló videóanyag 1-2 percnél nem lehet hosszabb), ugyanakkor a nehézkes uniós szakzsargonról mentesek, könnyen érthetők legyenek.

A Bizottság által elindított és más intézményeknél is nagy sikerrel átvett *Back to the school*, illetve a *Back to the university* programok megfelelő kiindulópontot jelenthetnének a fiatalok körében folytatott, újfajta népszerűsítési stratégia kialakításához. Ezek során az uniós tisztviselők a középiskolájukba, illetve egyetemükre, vagy az adott város, régió más oktatási intézményeibe ellátogatva saját életpályájukat, munkájukat bemutatva, személyes élményeket és tapasztalatokat felidézve népszerűsítik az uniós tisztviselői hivatást és magát az uniót, közelebb hozva a diákokhoz és a mindennapokhoz annak tevékenységét és eredményeit. A *storytelling* kiválóan bevált kommunikációs módszerét egyesítve a személyes kötődés és jelenlét erejével, ezen rendezvények az új tájékoztatási kampány fontos részei lehetnek.

Az intézményközi együttműködés továbbfejlesztése

Az EPSO és az intézmények közötti együttműködés keretében egy teljesen új rendszert, megfelelő csatornákat és hatékony, harmonizált módszereket volna indokolt bevezetni. Ennek célja mindenekelőtt az lenne, hogy az EPSO rendszeres és rendszerezett visszajelzést kapjon arról, hogy a versenyvizsgák tartaléklistáiról felvett új

munkaerő képességeivel és szakmai ismereteivel mennyiben voltak elégedettek az őket alkalmazó intézmények, a frissen munkába állt kolléga mennyiben felelt meg a vele szemben támasztott igényeknek. A versenyvizsgák mind gyorsabb, rugalmasabb, az intézmények változó munkaerő-felvételi szükségleteit mind jobban követő rendszernek kialakításához és annak folyamatos fejlesztéséhez elengedhetetlen egy, az intézmények elégedettségi szintjéről mind az EPSO által nyújtott szolgáltatások minősége és gyorsasága, mind a tartaléklistáról felvett új tisztviselők alkalmassága kapcsán megfelelő és könnyen feldolgozható információkat nyújtó rendszer kidolgozása.

Az intézményeknek is szükségük van ugyanakkor megfelelő és rendszeres visszajelzésre az EPSO részéről. Egy megbízható, könnyen érthető és értelmezhető, egységes mechanizmust kell kidolgozni arra is, hogy az EPSO már az intézmények által kinevezett vizsgabizottsági tagok közös és kötelező képzése során, illetve annak befejezését követően visszajelzést tudjon adni az intézményeknek a vizsgabizottság tagjainak alkalmasságáról, illetve motivációjáról. Hasonlóan új visszacsatolási rendszert és módszert kell bevezetni az EPSO oldaláról az intézmények felé arról, hogy a kinevezett tagok mennyire teljesítettek jól a vizsgabizottságban. Ez hatékonyan segítené elő a megfelelő szakmai készségekkel rendelkező és kellően motivált tagok kijelölését, a bevált és elismert képességekkel rendelkező tagok szakmai továbbfejlődését, más versenyvizsgákon való rendszeres részvételét.

A szorosabb és újragondolt intézményi együttműködésre emellett szükség van a versenyvizsgák tervezési szakaszának hatékonyabbá, az előkészítési folyamat gyorsabbá és rövidebbé tétele érdekében. Ugyanígy indokoltnak mutatkozik a meglévő együttműködési keretek továbbfejlesztése és a kommunikációs csatornák megújítása az intézmények nemcsak hosszú távú, éves munkaerő-szükségleteinek felmérése, hanem a rövid távú, sürgős felvételi igényeinek gyors átadása, feldolgozása és az azoknak megfelelő versenyvizsga minél rövidebb idő alatt történő megtervezése és elindítása érdekében.

Zárszó

Remélhetőleg ezen reformok eredményeként nemcsak az Európai Unió személyzeti kiválasztási rendszere újul meg, hanem újabb lépést lehet tenni az uniós tisztviselői életpálya újbóli felértékelődése és vonzóbbá tétele irányában. És hogy kicsit emelkedtettem be ezt a néhol valószínűleg száraz elemzést, bízom benne, hogy mindezen változások eredményeként a közeljövőben legalább bizonyos részleteiben megvalósul az uniós tisztviselőnek és a tisztviselői karnak Didier Georgakakis által szemléletesen megfogalmazott ethosza.⁵⁶ Véleménye szerint:

⁵⁶ Didier Georgakakis: *European Civil Service in (Times of) Crisis. A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*. Cham–Suisse, Palgrave Macmillan, 2017; Didier Georgakakis: *Au service de*

„Az uniós tisztviselői karra már eredetileg is olyan, állandó európai tisztviselőkből álló, az állami köztisztviselői karnak megfelelő, egyedülálló testületként gondoltak, amely független, szakmailag kompetens és jövőbe tekintő emberek csoportjaként képes lesz arra, hogy megoldja a mind szorosabb együttműködésre épülő Unióra irányuló törekvésekből származó számos politikai, gazdasági és társadalmi konfliktust.”

Challenges and New Issues in the EU Civil Servants' Selection

Abstract

The current staff selection system for European civil servants not only has to face with a number of problems, but it is less and less able to follow and satisfy the rapidly changing challenges of the labour market. The system in its current form seems to be unsustainable. The length of the open competitions, the rigidity of the exam's structure, the high cost per candidate, the difficulty of cooperation between institutions, the permanent questioning of the test's relevance, the low effectiveness of the campaigns to promote the EU career and open competitions, all argue in favour of a comprehensive reform of the system. In addition to a brief overview of the EU civil service's structure, the present study tries to give a short presentation of the selection procedure and will look beyond it by exploring possible solutions to the structural and methodological crisis. In addition to large scale, general competitions, there is a necessity to develop a rapid and flexible competition system that better meets the urgent recruitment needs of the institutions in specialised fields. This should include a renewed cooperation and feedback procedures between the European Personnel Selection Office and the institutions. In parallel with the introduction of new skills' measurement, the evaluation of professional knowledge should be also reformed. The assessment of the knowledge on the European Union and its policies should be regain its previous status. In addition to the introduction of modern selection techniques and virtual examination methods, the structure and working process of selection boards should be changed by giving a greater role to permanent members. In order to attract more young professionals and make the EU career much more attractive, a change in communication strategy is also needed, with a focus on values that are more relevant to the challenges of modern times and more appealing to younger generations. The study concludes with further concrete proposals for change on how to maintain and even improve in a sustainable way the effectiveness and efficiency of selection procedures in the coming years.

Keywords: European Union, civil service, officials, selection procedure, recruitment, open competition, reform, EPSO

l'Europe: crises et transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne. Paris, Éditions de la Sorbonne, 2019.

Irodalomjegyzék

- Aspridis, George M.: Comparative Analysis of Recruitment Systems in the Public Sector in Greece and Europe. Trends and Outlook for Staff Selection Systems in the Greek Public Sector. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 6. (2017), 1. 21–37. Online: <https://doi.org/10.5901/ajis.2017.v6n1p21>
- Caldwell, Cam – George C. Thornton – Melissa L. Gruys: Ten Classic Assessment Enter Errors: Challenges to Selection Validity. *Public Personnel Management*, 32. (2003), 1. 73–88.
- Christensen, Johan: The Organization of Professional Expertise in the European Commission. *Politics and Governance*, 3. (2015), 1. 13–25. Online: <https://doi.org/10.17645/pag.v3i1.77>
- Ciobanu, Alina: Civil Servants' Recruitment and Selection Practices in European Union Member States. *Management Research and Practice*, 7. (2015), 3. 21–33. Online: https://econpapers.repec.org/article/rommrpase/v_3a7_3ay_3a2015_3ai_3a3_3ap_3a21-33.htm
- Cooper, Christopher A.: Encouraging Civil Servants to be Frank and Fearless: Merit Recruitment and Employee Voice. *Public Administration*, 96. (2018). 721–735. Online: <https://doi.org/10.1111/padm.12548>
- Európai Számvevőszék: 9/2009. sz. különjelentés az Európai Személyzeti Felvételi Hivatal által végzett személyzeti felvételi tevékenység hatékonyságáról és eredményességéről (2009). Online: http://eca.europa.eu/products/SR09_09
- Európai Számvevőszék: 23/2020. sz. különjelentés: Európai Személyzeti Felvételi Hivatal: Ideje a változó munkaerő-felvételi igényekhez igazítani a kiválasztási eljárást (2020). Online: <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/epso-23-2020/hu/>
- European Commission: *Draft Budget 2022, Part VI: Commission Expenditure under the Administrative Heading of the Multiannual Financial Framework (Working Document on the Budgets of the Offices (OP, OLAF, EPSO, OIB, OIL and PMO), pursuant to Article 41(3)(e) of the Financial Regulation* (2021. június 8.). Online: https://ec.europa.eu/info/publications/working-documents-2022_fr
- European Personnel Selection Office: *Report on Recruitment Activities and Requirements in the EU Institutions, 2001–2005*. Brussels, EPSO, 2005.
- European Personnel Selection Office: *EPSO Development Programme: Roadmap for Implementation* (2012). Online: https://europa.eu/epso/doc/edp_2012_final_version.pdf
- Georgakakis, Didier: *European Civil Service in (Times of) Crisis. A Political Sociology of the Changing Power of Eurocrats*. Cham–Suisse, Palgrave Macmillan, 2017.
- Georgakakis, Didier: *Au service de l'Europe: crises et transformations sociopolitiques de la fonction publique européenne*. Paris, Éditions de la Sorbonne, 2019.
- Gombos Katalin: *Európai jog. Az Európai Unió közjoga*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021.
- Hardy, Anne-Sophie: *Le guide de métiers de la fonction publique européenne et internationale*. Paris, Editions Dalloz, 2005.
- Lance, Charles E.: Why Assessment Centers Do Not Work the Way They Are Supposed To. *Industrial and Organizational Psychology*, 1. (2008). 84–97.
- Novac, Carmen: Human Resources Recruitment and Selection Process in the European Institutions, 2001–2005. *Revista română de comunicare si relatii publice*, 11. (2009), 1. (15). 259–272.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): *Government at a Glance*. Paris, OECD Publishing, 2011a.

- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): *Public Servants as Partners for Growth: Towards a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris, OECD Publishing, 2011b. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>
- Pečarič, Mirko: Competitive Examinations, Special Competitions for Senior Servants or Open Market Competitions Which of Them Determine Merit the Most? *Lex Localis – Journal of Local Self-government*, 18. (2020), 2. 311–333.
- Tripathi, Roma: Assessment Centers: Benefits and Shortcomings. *International Journal of Emerging Research in Management & Technology*, 5. (2016), 2. 31–34.
- Van Acker, Wouter: *Civil Service Recruitment: Recruiting the Right Persons the Right Way*. Governance Notes, No. 20. Washington, D. C., World Bank Group Governance, 2019. november 5. Online: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33045>
- Van Biesen, Guy: *Overview of Civil Service Selection Procedures in EU Context*. Vilnius, Seminar on Civil Service Recruitment Procedures, 2006. március 21–22. Online: www.oecd.org/countries/lithuania/36762418.pdf

Vákát oldal

A 21. század számos új kihívás elé állítja az Európai Uniót, amelyek megoldásához globális gondolkodás szükséges. A tanulmánykötet színes példákat szolgáltat és egyfajta mozaikot ad e kihívásokból, a modern európai jog összefüggéseire építve mutat be néhány alapvető fontosságú kérdést a demokratikus jogérvényesülés témaköréből (bírói függetlenség, vallásszabadság), a jelenlegi pandémiás helyzet nyomán előtérbe került kérdésekből (betegjogok, a pandémiára adott gazdasági és versenyjogi válaszok).

A beruházásvédelem kihívásai, továbbá a környezet- és klímavédelem örökzöld kérdései mellett szóba kerülnek a dízelbotrányra adott jogi válaszok, valamint a digitalizáció közigazgatásra gyakorolt hatásai, továbbá az uniós tisztviselői pályára lépéshez szükséges felvételi eljárási rend lehetséges reformja is.