

működő testvérvárosi kapcsolatok és az Európai regionális és önkormányzati szövetségekkel kialakított együttműködések tovább fejlesztéséhez.⁸ A lakosok bevonása a határon keresztülívelő kezdeményezésekben alkalmas arra, hogy erősödjön az európaiság tudata a polgárok körében, s a köznapok nyelvére fordítsa le az Európai Unió szerepét, érthetővé téve azt mindenki számára.

Ennek szellemében hozta létre az Európai Bizottság az egész Európai Unióra kiterjedő Europe Direct hálózatot.

Europe Direct

A Europe Direct hálózathoz európai szinten több száz, Magyarországon pedig tizenhat szolgáltató iroda tartozik, melyek feladata, hogy helyi közvetítő szerepet töltsenek be az Európai Unió intézményei és állampolgárai között. A hálózat tagjai tájékoztatást és tanácsot adnak az Európai Unió szakpolitikáival kapcsolatos kérdésekben. Emellett kiemelt feladata, hogy eljuttassák az Európai Unió intézményeitől származó helyi és regionális érdekeltségű információkat az állampolgárokhoz, valamint visszajelzési lehetőséget biztosítanak az uniós intézmények felé.

Hogyan kapcsolódnak a Europe Direct irodák az önkormányzatokhoz? Magyarországon az a modell honosodott meg, hogy a hálózat tagjai az önkormányzat apparátusán belül vagy valamely általa fenntartott szerv keretében működnek.⁹

Az Európai Bizottság támogatásával 2007 tavaszán a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európa-tanulmányok Központján belül megnyílt a Europe Direct Szeged európai információs pont. A szegedi iroda az egyetlen iroda a magyar hálózatban, melynek befogadó szervezete felsőoktatási intézmény. Ennek köszönhetően a Europe Direct Szeged az állampolgárok tájékoztatásán belül kiemelt figyelmet szentel az egyetemi hallgatóknak – leginkább az Európai Unió intézményeinél teljesíthető szakmai gyakorlatok, tagállamok által biztosított ösztöndíjak megtalálásában és az ezekről fellelhető információk összegyűjtésében.

Összegzés

Látható, hogy napjainkban az önkormányzatnak egyre fontosabb szerepet szán az Európai Unió. Fontos, hogy az Unió nyisson az uniós polgárok felé, mert így sokkal könnyebben meg lehet érteni velük az EU működését, azokat a célokat, amiket el szeretne érni vagy azokat az elveket, amiket képvisel. Végül soron a helyi szinteken való megjelenés hozzájárul ahhoz is, hogy talán erősödjön a mindennapok emberének az európaiság tudata és kialakuljon az „egység a sokféleségben”.

⁸ Jó példa erre, hogy Mórahalom a testvérvárosaival közösen évente tematikus konferenciákat szervez. Legfontosabb célja ezeknek a rendezvényeknek, hogy a városok között a kapcsolat szorosabbá váljon, emellett természetesen nem elhanyagolható a tapasztalatcsere sem.

A GONDOS ÜGYINTÉZÉS ELVÉNEK ÉRVÉNYESÜLÉSE AZ EURÓPAI UNIÓ GYAKORLATÁBAN



Schiffner Imola
egyetemi adjunktus

Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

A gondos ügyintézéshez való jog mint az uniós polgársághoz kapcsolódó jogosultság

Az Európai Unió már hosszú ideje törekszik állampolgárai védelmének további erősítésére, amely az egyik legfontosabb eleme a Maastrichti Szerződéssel bevezetett uniós polgárság kategóriájának.¹ Az uniós polgárság célja az Európai Bíróság egyik döntése alapján az, hogy „a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen, lehetővé téve az azonos helyzetben lévők számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül azonos jogi bánásmódban részesüljenek.”² A gondos ügyintézéshez való jog a hatályos uniós szabályokban mint az uniós polgársághoz kapcsolódó egyik jogosultság jelenik meg. Olyan standardokat és eljárási követelményeket takar, mely az uniós polgárok jogainak védelmét szolgálja az igazgatási szervek előtt, mintegy jogi felügyeletet jelentve a közigazgatás felett. Így mindenképpen illeszkedik azon uniós célkitűzésekhez, hogy az Unió demokratikus értékeinek, egy polgárközelibb Európai Uniónak a kialakítását segítse. Ehhez a jogosultsághoz kapcsolódik azonban egy eljárási lehetőség is, hiszen az európai ombudsman feladataihoz tartozik, hogy minden olyan ügyet kivizsgáljon, ahol hivatali visszásságot tapasztal, melynek fokmérője a gondos ügyintézés elvétől való eltérés. A legutóbbi írások pedig úgy értékelik az elvet/jogosultságot, mint az új Európai Közigazgatási Jog központi koncepcióját. Joggal merül fel így a kérdés; Mit is jelent valójában a gondos ügyintézés elve?³

¹ Valamennyi tagállam állampolgára egyben az Európai Unió polgárának is tekinthető az uniós polgárság kategóriájának megfelelően.

² C-184/99. sz. Grzelczyk-ügyben hozott ítélet EBHT 2001. I-6193 31. pont.

³ Többféle szóhasználat merül fel a dogmatikában. Az elv ismert mint „a megfelelő ügyintézés elve”, illetve az általam használt „gondos ügyintézés elvéként” is. A jogtudomány egyes képviselői szerint az eltérő szóhasználat tartalmi különbségeket is takar, kutatásaim során azonban nem ezt tapasztaltam. Az Európai Unió dokumentumaiban is előfordul, hogy néhány bekezdésen belül mindkét kifejezés szerepel; lásd: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/index_en.htm

A gondos ügyintézés elvének tartalma elég heterogén. Ún. „umbrella right”, hiszen számos olyan elemet tartalmaz, mely a helyes hivatali magatartás egyes szabályait tartalmazza, lefedve az eljárási és igazgatási jogoknak a teljes körét, de nem feltétlenül tekintendő jogi kötelezettségnek.⁴ Az elvnek más elemei pedig konkrét jogokat nevesítenek, melyek megsértése további jogi kérdéseket vet fel és szankcionálásra ad lehetőséget. Azzal együtt, hogy a koncepció bizonytalan, és homályos tartalmi elemei megkérdőjelezhetővé tették érvényesítésének hatékonyságát, a gondos ügyintézés koncepciója elismert elveken és értékeken alapul, melyeket az uniós intézményeknek és a tagállami közigazgatásnak is tiszteletben kell tartania.

Az elv kialakulása

A gondos ügyintézés elvének elképzelése az Európai Unió intézményi keretei között jelent meg, annak dokumentumaiban és jogi normáiban testet öltve, abból a célból, hogy releváns igazgatási elveket és gyakorlatot alakítsanak ki az európai intézmények számára, de a nemzeti igazgatási szervek számára is.

A koncepció lépcsőzetesen fejlődött ki az uniós intézmények, illetve más európai szervezetek, így az Európa Tanács jogi normáiban. A megfogalmazás eltérő, kezdve az ajánlás jellegű jogi lépésektől, mint etikai kódexek, magatartási szabályok, természetesen az Európai Unió Alapjogi Chartájában való megfogalmazásig. Három jelentősebb forrás említhető: az európai ombudsman által elkészített „helyes hivatali magatartás európai kódexe”, az Alapjogi Charta 41. cikke, valamint az uniós bíróságok gyakorlata.⁵

A „soft law” forrás – A helyes hivatali magatartás európai kódexe

Az ombudsman intézménye 1992-ben a Maastrichti Szerződéssel került felállításra az uniós jogi rendszerben, mint az uniós intézmények megfelelő működésének, illetve az uniós polgárok jogainak védelmezője. Az EUMSZ. 20(2), EUMSZ. 24(3), illetve 228. cikke és az Alapjogi Charta 43. cikke alapján az ombudsmanhoz fordulás joga minden uniós polgárt megillet, amennyiben az uniós intézmények részéről valamilyen hivatali visszasság érte, illetve jogaiban megsértették. Az uniós bíróságokhoz képest természetesen hatásköre jóval korlátozottabb, vizsgálódhat, illetve jelentést tehet megállapításairól, ajánlásokat megfogalmazva, melyek azonban nem jelentenek kötelezettséget a vizsgált intézmény vonatkozásában.⁶ Nem vizsgálódhat olyan ügyekben, melyek bírósági eljárás alatt állnak.

Az európai ombudsman munkája során következetesen nagy hangsúlyt fektetett az uniós intézmények igazgatásának, működésének javítására, a jogszerűség és az uniós polgárok érdekében való eljárás szükségességét hangsúlyozva. Az ombudsman elképzelései

4 C-308/07 P. Koldo Gorostiaga Atxalandabaso v. Európai Parlament (2009) EBHT 1-0000, 89. pont Trstenjak főtanácsnok megállapítása.

5 KOPRIC, I. – MUSA, A. – NOVAK, G.: *Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space*, in: Zbornik PFZ, 61, (5) 1515–1560, 2011 (a továbbiakban: KOPRIC – MUSA – NOVAK 2011), 1521.

6 Az ombudsman megállapításai önmagukban nem kötik a közösségi bíróságot. Csak annak egyszerű jelzésére szolgálnak, hogy az érintett intézmény megsértette a helyes hivatali eljárás elvét. C-167/06P. sz. Komniou ügy 2007. (EBHT 2007.)

szerint a gondos ügyintézés megteremtésével tovább csökkenthető az Európai Unió és az uniós polgárok közötti távolság, illetve a demokratikus deficit.

Az angolszász joggyakorlatból kiindulva⁷ az ombudsman a hivatali visszasságok felderítésével foglalkozik, melyet a gondos ügyintézés elvével összeegyeztethetetlennek tart, hiszen ezzel a közigazgatási szerv a rá kötelező szabályok megsértésével, azok betartásának elmulasztásával sérti meg az uniós polgárok érdekeit.⁸ Mivel a Szerződés nem határozza meg pontosan, mit kell hivatali visszasság alatt érteni, az ombudsman célul tűzte ki a koncepció tartalmának meghatározását is. A megközelítés megválasztásánál arra vállalkozott, hogy sokkal inkább annak a megfogalmazására törekszik, hogyan is kell viselkedniük az igazgatás végző szervezeteknek, tisztviselőknek és hivatalnokoknak.⁹ 1997-ben elfogadott jelentésében a következő meghatározást fogadta el: Hivatali visszasságról van szó, ha „a közületi szerv nem a rá kötelező szabályok és elvek szerint jár el.” Ebbe a fogalomba értelmezése szerint beletartozhatnak az emberi jogok, a jogállamiság és a helyes igazgatás elvének betartásával kapcsolatos visszasságok is. Így az 1997-es jelentés ide sorolja az adminisztratív visszasságokat, az igazságtalanság, a diszkrimináció megjelenését a hivatali eljárásban, a hivatali visszaélést, a válaszadás, információközlés megtagadását, és az indokolatlan késedelmet.¹⁰

A gondos ügyintézés elvének további kibontása céljából az ombudsman 1999-ben nyilvánosságra hozta „A helyes hivatali magatartás európai kódexét” (a továbbiakban: Kódex), melyet az Európai Parlament 2001 szeptemberében el is fogadott. A Kódex forrásául az Európa Tanács dokumentumai, illetve az Elsőfokú Bíróság (jelenleg Törvényszék) igazgatási, eljárási elveket meghatározó ítéletei szolgáltak. A Kódex 28 cikket tartalmaz, amiből 24 cikk a gondos igazgatási magatartás különböző elveit határozza meg.¹¹ Különlegessége a Kódexnek, hogy kétféle hatályt alkalmaz, egyrészt kiterjed a személyi hatálya minden „természetes és jogi személyekre, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e lakóhellyel vagy létesítő okirat szerinti székhellyel valamely tagállamban.”¹² Ennek jelentősége mindenképpen abban áll, hogy nem csak uniós polgárokra alkalmazható. Másrészt a Kódex „a nyilvánossággal fenntartott kapcsolataik során minden olyan tisztviselőre és egyéb alkalmazottra alkalmazandó, akikre a Személyzeti Szabályzat és az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételei vonatkoznak.”¹³ Ez a megállapítás azért is nagyon fontos, mert így a megfelelő ügyintézés elvárása nem kötődik formális státushoz, rugalmasabban kezeli az alkalmazotti mivoltot.

A Kódex tárgyi hatálya kiterjed a gondos ügyintézés általános elveire, melyeket minden olyan esetben alkalmazni kell, amikor az intézmény kapcsolatba kerül a nyilvánossággal, az uniós polgárokkal, így elismerésre kerülnek:

7 KOPRIC – MUSA – NOVAK 2011, 1523.

8 1997 Annual Report of the European Ombudsman, 8.

9 Az ombudsman a tagállamok gyakorlatát vette alapul munkája során, így a francia, dán, finn és belga joggyakorlatot.

10 www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/ataglance.faces, Az ombudsman határozata a hivatali visszasság meghatározásáról.

11 SÖDERMAN, Jacob: *The Citizen, the Administration and Community Law*, in: General Report, Stockholm, 1998 (a továbbiakban: SÖDERMAN 1998), 12.

12 Kódex, 2. cikk 3. pont.

13 Kódex, 2. cikk 1. pont.

- a közigazgatási jog általános elvei: a jogszerűség és törvényesség elve (4. cikk), a diszkrimináció tilalma (5. cikk), az arányosság elve (6. cikk), a hatáskörrel/hatalommal való visszaélés tilalma (7. cikk) pártatlanság és függetlenség elve (8. cikk), az objektivitás elve (9. cikk), a jogos elvárások elve és a következetesség elve (10. cikk), tisztességes eljárás (11. cikk), meghallgatáshoz való jog és a nyilatkozattételi jog (16. cikk), ésszerű határidő a döntések meghozatalára (17. cikk) indokolási kötelezettség (18. cikk), fellebbezési lehetőségek feltüntetése (19. cikk),
- az átláthatóság és jogbiztonság elvéhez kapcsolódó elvek,¹⁴ és
- a közigazgatási eljárás elvei.¹⁵

Mіндеzek fényében tekinthető a Kódex a már látenszen létező, illetve nemzetközi gyakorlat által elismert jogosultságok, elvek első kodifikálásának, hiszen az uniós jogban, illetve bírósági joggyakorlatban már elismert igazgatási jogosultságokat más összefüggésben helyez el, tovább pontosítja, illetve tovább szélesíti azokat.¹⁶

A Kódexbe foglalt elvek jellegét és természetét több esetben is vizsgálták. Két megállapítás mindenképpen tehető. Az egyik, hogy a Kódexnek nincs jogi kötelező ereje, nem kötelezi az uniós intézményeit, hivatalnokait,¹⁷ másodszer a Kódex érvényesülése felett örökös ombudsman is korlátozott hatáskörökkel bír, így a Kódexet megsértőkkel szemben legfeljebb vizsgálatot folytathat, illetve ajánlásokat tehet magatartásuk megváltoztatása érdekében, és felhívhatja az Európai Parlament figyelmét minden olyan hivatali visszaállásra, melyet az uniós intézmények gyakorlatában tapasztal.¹⁸

Összességében kijelenthető, hogy a hiányosságok ellenére is van a Kódexnek mind nemzeti, mind uniós szinten kihatása, befolyása a közigazgatás menetére, ahogy azt az Európai Parlament is elismerte,¹⁹ miszerint az uniós intézményeknek tiszteletben kell tartaniuk a Kódexet és az ombudsman pedig használja mérceként saját vizsgálódásai során, és alkalmazza annak rendelkezéseit a hivatali visszaállás eldöntésénél. Az uniós polgárok számára pedig tájékoztatást ad a számukra biztosított jogosultságokról.

A Kódex által szimbolizált mérce jóval megelőzi a Kódex valódi formális hatályát. Hiszen azon túlmenően, hogy a Kódex elvárásokat fogalmaz meg az uniós intézmények és tisztviselőkkel szemben, azt is megkívánja, hogy az uniós intézmények vagy fogadjanak el saját magatartási szabályokat²⁰ az uniós polgárokkal való kapcsolattartást illetően, vagy kövessék az ombudsman kódexének útmutatásait.²¹ Az ombudsman javaslatára az Európai Bizottság saját kódexet fogadott el a megfelelő igazgatási magatartást illetően 2000

14 Kódex, 20–24. cikk.

15 Kódex, 24, 26. cikk.

16 MENDES, Joana: *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, in: EUI Working Papers, 2009/09 (a továbbiakban: MENDES 2009), 8.

17 SÖDERMAN 1998, 12.

18 FORTSAKIS, T.: *Principles Governing Good Administration*, in: *European Public Law*, Vol. 11. No. 2., 2005, 207–210.

19 Az Európai Parlament 2001. szeptember 6-án elfogadott határozatában ismerte el a Kódexet. OJ C 72 E, 21. 3. 2002, 331.

20 Így a Tanács is rendelkezett saját magatartási kódexről. A Tanács Főtitkárának/A Közös Kül- és Biztonságpolitika Főképviselejének határozata (2001. június 25.) a nyilvánosság felé irányuló szakmai kapcsolattartás tekintetében az Európai Unió Tanácsa Főtitkarságának és a Főtitkarság személyzetének helyes hivatali magatartási kódexéről.

21 MENDES 2009, 11.

márciusában.²² Ez a dokumentum olyan jogi és nem jogi szabályokat tartalmaz, melyek a polgárok számára lehetővé teszik egy következetes, átlátható, független és hatékony igazgatás megkövetelését. A Bizottság és munkatársai számára ez a dokumentum kötelezettséggé teszi, hogy az uniós érdekek szolgálatában pártatlan ügyintézés végezzenek a minőségi szolgáltatás keretei között.

Összességében elmondható az ombudsman gyakorlatáról, hogy az uniós polgárok számára egy alternatív, bíróságon kívüli lehetőségnek tekinthető, azonban célja nem feltétlenül ugyanaz, mint egy bírósági eljárásnak. „Az ombudsman hivatali visszaállást megállapító eljárása önmagában nem jelenti, hogy az érintett intézmény magatartása megvalósítaná egy jogszabálynak a bírósági gyakorlatban elfogadott értelmezés szerinti kellően súlyos megsértését.”²³ Mindazonáltal az ombudsman meghatározási kísérletei, így a Kódex már nem csak azt a cél szolgálta, hogy a felügyelet, az ellenőrzés eszköze legyen az uniós adminisztráció felett, mintegy iránymutatásként az uniós hivatalnokok számára, hanem a frissen elkészült Alapjogi Charta gondos ügyintézéshez való joga részletes magyarázatának is tekinthető.²⁴

A gondos ügyintézés elve mint alapjog

2000. december 7-én fogadták el az Európai Unió Alapjogi Chartáját. Maga a dokumentum azon alapjogoknak a katalógusát tartalmazta, melyet az Unió elismer és biztosítani kíván az uniós polgárok számára. A Charta 6 fejezetre osztható, és 54 cikk található benne. Ezzel együtt a dokumentumnak nem volt kötelező ereje. 2009. december 1-i hatállyal azonban a Lisszaboni Szerződés az elsődleges jogforrások szintjére emelte a Chartát, így a benne foglalt jogok is kötelező erejűvé és kikényszeríthetővé váltak. Ennek megfelelően az EU intézményeinek és tisztviselőinek és a tagállamoknak az uniós jog alkalmazása során kötelességük a Chartában meghatározott jogok tiszteletben tartása, a jogok figyelembevételére és alkalmazására eljárásukban.

Az Alapjogi Charta 41. cikke foglalkozik a gondos ügyintézéshez való joggal, melynek részeként tulajdonképpen nem fogalmaz meg új jogosultságokat, hiszen az uniós bíróságok ítélezési gyakorlatát vette alapul a jogosultságok meghatározásánál.²⁵ A jogosultságok megfogalmazásánál azonban azzal sikeresen ötvözték az igazgatási jellegű előírásokat a bírósági eljárás szokásos garanciáival.²⁶ Mindazonáltal a gondos ügyintézés elvét a magánszemélyek alapjogilag biztosított jogává formálta, mivel a Charta rendelkezései kötelezőek és az Európai Bíróság által kikényszeríthetők.²⁷

22 The Code of Good Administrative Behaviour-Relations with the Public for the Staff of the European Commission in their Relations with the Public, OJ L267, 20. 10. 2000.

23 C-167/06P. sz. Komniou ügy 2007. (EBHT 2007.) I. 141.

24 KOPRIC – MUSA – NOVAK 2011, 1523.

25 CFI, Case T-54/99, max.mobil/Commission, ECR 2002, II-313, note 48.

26 A megfogalmazott bírósági eljáráshoz kapcsolódó garanciákat egyébként az Emberi Jogok Európai Egyezménye inspirálta, így az ésszerű határidőn belül való eljárás illetve a tisztességes eljárás követelményét is.

27 Principles of Good Administration in the Member States of the European Union, www.statskontoret.se, 2005, 13.

Az Alapjogi Charta témához kapcsolódó jelentősége abban áll, hogy három olyan jogosultságot is tartalmaz, mely meghatározza az uniós intézmények uniós polgárok irányában tanúsított magatartását; így:

- a gondos ügyintézéshez való jogot (41. cikk),
- az uniós dokumentumokhoz való hozzáférés jogát (42. cikk)
- és az ombudsmanhoz fordulás jogát (43. cikk).

A gondos ügyintézés koncepciójának részeként a következő elveket tartalmazza:²⁸

- részleghajlás nélküli ügyintézés,
- tisztességes módon történő ügyintézés,
- ésszerű határidőn belüli ügyintézés,
- meghallgatáshoz való jog az öt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt,
- betekintés joga a személyére vonatkozó iratokba,
- a döntéseknél indokolási kötelezettség,
- kártérítéshez való jog az Unió intézményei, és alkalmazottjai által okozott jogsértések esetén.

Ezen speciális jogosultságokon kívül a Charta tartalmaz további olyan rendelkezéseket is, melyek kihatással vannak az igazgatási magatartásra, illetve rendszerre, így: a petíciós jog (44. cikk), a személyes adatok védelméhez való jog (8. cikk), a jog előtti egyenlőség elve (20. cikk), a diszkrimináció tilalma (21. cikk), a kulturális, nyelvi és vallási sokszínűséghez való jog (22. cikk), a nők és férfiak közötti egyenlőség elve (23. cikk), a hatékony jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való jog (47. cikk). Érdekes, hogy az európai ombudsman intézményét nem említi a 41. cikk, hanem csak egy különálló cikkely tesz említést az ombudsmanhoz fordulás jogáról, mintegy elmulasztva megteremteni az összefüggést a 41. cikkben foglalt jogosultsághoz.

Külön érdeme azonban az Alapjogi Chartában megfogalmazott gondos ügyintézéssel kapcsolatos jogosultságnak, hogy az eddigiekben a bírósági gyakorlatban nem említett, illetve a Szerződésben sem található elemeket von bele a koncepcióba.²⁹ Annak jelentősége mindazonáltal, hogy az Alapjogi Chartában is megjelennek ezek a jogosultságok, az, hogy ezáltal a gondos ügyintézés elve, illetve a részét képező jogok alapjoggá váltak, és így az alapjogi bíráskodás részeként kártérítés, illetve érvénytelenségi jogkövetkezmények kapcsolódhatnak hozzá.

A Törvényszék és az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata

Az uniós bíróságok már a Maastrichti Szerződést megelőzően használták gyakorlatukban a gondos ügyintézés elvének koncepcióját, sőt kötelezettségként fogalmazták meg az uniós intézményekkel szemben.³⁰ Ezt követően mind az Európai Unió Bírósága, mind a Törvényszék (korábbiakban Elsőfokú Bíróság) gyakorlatában az uniós polgárok jogosult-

²⁸ Az Alapjogi Charta rendelkezései alapján, Blumán László szóhasználatát alkalmazva.

²⁹ KANSKA, K.: *Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights*, in: *European Law Journal*, Vol. 10., No. 3, 2004, 325.

³⁰ 1/57, 14/57 Société des usines à tubes de la Sarre (SUTS) v. ÉSZAK Főhatósága (1957) EBHT 0203.

ságait illetően került érvényesítésre az elv. Ebben az értelemben különösen a Törvényszék sokat tett az eljárással kapcsolatos szabályok és elvek implementálásáért az uniós jogba.³¹ Külön érdekesség, hogy az uniós bíróságok a megfelelő ügyintézés elvét alkalmazták a tagállamok belső állami szerveinek eljárására is, amikor azok az uniós jogot alkalmazták.

Mindazonáltal hiába jelentek meg a joggyakorlatban az uniós intézményekkel szemben érvényesített elvárások, illetve az uniós polgárok jogosultságai, az ítéletekben mégsem került pontosan meghatározásra mit is értenek a gondos ügyintézés elve alatt. A joggyakorlatban ugyanakkor kirajzolódott a jogeseteken³² keresztül, melyek azok az elvek, amik az uniós intézmények, szervek hivatalos eljárására vonatkoznak, illetve hogyan is néz ki a megfelelő igazgatási eljárás.

A kialakult ítélkezési gyakorlat alapján: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyeit az uniós intézmények pártatlanul, tisztességes módon, és ésszerű határidőn belül elintézzék.” Ez a jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az öt esetlegesen hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, és döntéseiket megindokolják. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.³³ Az Unió bíróságai összességében a következő általános igazgatási elveket és eljárási garanciákat ismerték el:

- az ésszerű határidőn belüli ügyintézés elve,
- a védekezés joga fegyelmi eljárásban,
- a tájékoztatáshoz való jog,
- a hatáskörrel való visszaélés tilalma,
- a diszkrimináció tilalma,
- az arányosság elve,
- a jogos várakozások védelme,
- a meghallgatáshoz való jog a félre kedvezőtlen döntés meghozatala előtt.

Az uniós bíróságok jelenlegi joggyakorlatáról elmondható, hogy ezeket a rendelkezéseket, elvárásokat az egyének számára biztosított alapvető joggá fejlesztették. E jogfejlesztési tevékenységük során a bíróságok már a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően alapul vették az Alapjogi Charta 41. cikkét, amely akkoriban nem rendelkezett még kötelező erővel.³⁴

A gondos ügyintézés elve azonban a továbbiakban sem szolgál olyan jogosultságként, amelyre alapozva az uniós bíróságok ítéletet hozhatnak, nem biztosít az egyén számára

³¹ A gondos ügyintézéshez való jog kifejezett formában elsőként a Törvényszék gyakorlatában jelent meg. T-54/99, max. mobil Telekommunikation Service GmbH, para. 48.

³² Société des usines à tubes de la Sarre v. High Authority of the European Coal and Steel Community. – Joined cases 1/57 and 14/57., Case 222/86 Heylens, Case 374/87 Orkem v. Commission, Technische Universität München v. Hauptzollamt München–Mitte-Case C-269/90., Jean-Louis Burban v. European Parliament-Case C-255/90 P, Case T-450/93-Lisrestal, Detlef Nölle v. Council of the European Union and Commission of the European Communities – Case T-167/94, New Europe Consulting and Michael P. Brown v. Commission of the European Communities – Case T-231/97.

³³ GOMBOS Katalin: *Az Európai Unió jogának alapjai*. Complex Kiadó, Budapest, 2012, 90.

³⁴ CFI, Case T-54/99, max. mobil/Commission, ECR 2002, II-313; ECJ, Case C-141/02 P, Commission/T-Mobile; Austria, ECR 2005, I-1283; Case C-540/03, Parliament/Council („family reunification”), ECR 2006, I-5769.

közvetlenül érvényesíthető jogosultságot. Ahogy *Slynn* főtanácsnok is fogalmazott a Tradax ügyben: „A gondos ügyintézés elvének teljesülése jogi és nem jogi szabályok kombinálását teszi szükségessé. Így történhet meg az, hogy magának a koncepciónak a keretei esetről-esetre változnak, mindenképpen érintve azonban az uniós polgárok igazgatási jellegű jogosítványait. A pontos, konkrét kategória hiánya azonban átfedéseket okoz a legtöbb más eljárási és az igazgatást érintő anyagi jogi szabállyal. Így érthetővé válik, hogy a Törvényszék miért jelentette ki többször is, hogy a gondos ügyintézés elve egy olyan gyűjtő kategória, mely a megfelelő igazgatással kapcsolatos alapvető jogokat foglalja össze és önmagában nincs speciális jogi tartalma illetve célkitűzése, emiatt ennek megsértése, vagy felhívása nem képezheti alapját kártérítési keresetnek.”³⁵ Így kérdés, hogy az uniós bíróságok gyakorlata tekinthető-e íratlan uniós közigazgatási jognak? Az egységes és átlátható ítélkezési gyakorlat hiányában kijelenthető, hogy az uniós bíróságok joggyakorlata jelenlegi formájában a gondos ügyintézés elvének *ad hoc* összetétellel való alkalmazhatóságát teszi csak lehetővé, mely így korlátozott relevanciát eredményez.

A változás lehetősége azonban megvan, hiszen az Alapjogi Charta kötelező erejének elismerésével a bizonytalanabb tartalmú követelmények is kikényszeríthető joggá válnak az uniós bíróságok előtt. Ez pedig arra kényszeríti az uniós bíróságokat, hogy megpróbálják értelmezni ezeket a homályosabb tartalmú rendelkezéseket egy egységes kategória megteremtése érdekében. Ehhez pedig vagy saját jogértelmezésbe fognak, vagy felhasználják a Kódex pusztán ajánlás jellegű, és sok esetben hivatali magatartást szabályozó, etikai jellegű előírásait is, ami ezáltal kötelező jelleget nyerhet, hiszen a Kódex célkitűzései között helyet kapott az a törekvés is, hogy az Alapjogi Charta rendelkezéseihez részletes magyarázatot fűzzön.

Összességében elmondható az uniós bíróságok gyakorlatáról, hogy az esetjogot felhasználva arra ösztönözte az uniós intézményeket, hogy eljárásuk során nagyobb nyomatékkal törekedjenek a gondos ügyintézés elvéhez kapcsolódó jogosultságok érvényesítésére. Ennek garantálására az uniós bíróságok rendelkeznek is a megfelelő eszközökkel, hiszen a jogosultságokat megsértő igazgatási aktusok megsemmisíthetők³⁶ a bírói fórum részéről, illetve a jogsértő intézmények kártérítésre kötelezhetők.³⁷

Mindezek fényében felmerül a kérdés: melyik uniós szerv képes a leghatékonyabban védelmezni a gondos ügyintézés elvét?³⁸ Egyik lehetőségként, mely kifejezetten szándékolt is az Európai Unióban, az elv első kidolgozója, az európai ombudsman védelmezze és biztosítsa a gondos ügyintézés elvének érvényesülését. Az uniós intézmények feletti ellenőrzési hatásköre megalapozhatja e funkcióját, azonban az európai ombudsman vizsgálati hatáskörei korlátozottak, döntései nem kötelezőek. Így kerül előtérbe mint az ombudsman eljárásának alternatívája, az uniós bíróságok által végzett jogi felülvizsgálat. Tulajdonképpen az uniós bíróságok gondos ügyintézés elvével kapcsolatos tevékenysége

35 Case T-196/99 *Area Cova and Others v. Council of the European Union and Commission of the European Communities*.

36 Case T-27/90, *Edward Patrick Latham v. Commission of the European Communities* (ECR 1991, II-35), Case 46/72, *Robert de Greef v. Commission of the European Communities* (ECR 1973, 543)

37 Judgments of 5 May 1983 in: Case 207/81, *Kuno Ditterich v. Commission of the European Communities* (ECR 1983, 1359) and of 12 July 1973 in: *Joined Cases 10 and 47/72, Nunzio di Pillo v. Commission of the European Communities* (ECR 1973, 763).

38 Érdekes, hogy sem a Kódex, sem az Alapjogi Charta nem definiálja az eljárási jogsértés kategóriáját, illetve lehetséges eljárási jogkövetkezmenyeit.

tekinthető mintegy alapjogi bíraskodásnak is. Ahhoz azonban, hogy a bíróságok kellő hatékonysággal érvényesítsék a kapcsolódó alapjogokat sokkal pontosabb kategóriára, és értelmezésre van szükség, elkerülendő az átfedéseket, hiszen végső soron az elv jogosultságként való megfogalmazása és érvényesítése a cél.

Következtetések

A jogtudományban uralkodó többségi álláspont szerint a gondos ügyintézés elve nem önálló közigazgatási jogi elv, hanem több elv összefoglalása, bizonyos tekintetben az közigazgatási jogi alapelvek gyűjtőfogalma. Önmagában tehát nem jelent érvényesíthető jogosultságot. Ennek bizonyítéka az is, hogy az Alapjogi Charta csak a rendelkezés címében említi meg, azonban a konkrét jogosultságok között már nem sorolja fel. Változó azonban, hogy a „gondos ügyintézés elvének” fogalma alá ténylegesen mely elveket sorolják be, és ezek az elvek nem mindig határozhatók meg pontosan. Ehhez járul annak megállapításának nehézsége, hogy olyan elvekről van-e szó, amelyeket csak a közigazgatásnak kell figyelembe vennie, vagy jogokról, amelyek a magánszemélyek számára alanyi jogosultságot biztosítanak arra, hogy az uniós intézményektől valamely meghatározott tevékenységet vagy tevékenység abbahagyását követeljék.

Összefoglalóan elmondható, hogy a gondos ügyintézés elve előírja, hogy a hatóságok jóvátegyék a hibákat vagy mulasztásokat, az eljárásokat pártatlanul és objektíven, folytassák le, és a határozatot ésszerű határidőn belül hozzák meg. Ezenkívül ez az elv magában foglalja a hatóságok átfogó gondossági és gondoskodási kötelezettségét, a meghallgatáshoz való jogot, tehát a tisztviselők azon kötelezettségét, hogy a határozathozatal előtt az érintett személyek számára lehetőséget biztosítsanak az álláspontjuk kifejtésére és a határozatok indokolásának kötelezettségét.

Azzal, hogy igazgatási eljárások vonatkozásában általános elvek válnak követendővé, az eljárás egységesül, illetve egyre inkább követhetővé és átláthatóbbá válik. Az elvek, elvárások, magatartási szabályok sokasága azonban lassíthatja is, lemerevítheti az eljárások menetét. Ennek kockázata tovább növekedett azzal, hogy a Kódexben meghatározott elveket, iránymutatásokat az Alapjogi Charta kötelező erejének elismerésével felváltották a kikényszeríthető alkotmányos alapjogok. Mindennek a veszélye azonban csökkenthető azzal, hogy az európai ombudsman viszonylag széles keretek között hagyta annak megítélését, hogy mit tekint hivatali visszasságnak, ezzel is lehetőséget adva valamennyi ügyben az eset összes körülményeinek megfelelő értékelésére.

Másrészt a gondos ügyintézés elvét néha azon elvek szinonimájaként használják, amelyek a jogállami közigazgatási eljárást alkotják, így az ombudsman továbbra is hangsúlyozni fogja a Kódex európai törvénnyé alakításának többletértékét.³⁹ Ez segítene kiküszöbölni a jelenlegi zavart, amelyet az uniós intézmények különböző szabályzatainak párhuzamos léte okoz; biztosítaná, hogy az intézmények és szervek ugyanazon alapelve-

39 Véleménye szerint az uniós intézmények különböző „magatartási kódexeinek” egységesítését követően a Kódex átalakítható lenne egy európai közigazgatási (eljárási) törvénnyé, mely alapja lehetne az uniós közigazgatási jognak. Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future prospects-Briefing Notes 2011, 260.

ket alkalmazták az állampolgárokkal fenntartott kapcsolataik során, valamint hangsúlyozná mind az állampolgárok, mind a hivatalnokok számára ezen elvek fontosságát.

A gondos ügyintézés elvének sokkal egységesebb meghatározása akár jogalkalmazói szinten, akár a jogalkotás szintjén, alapja lehetne a kialakuló uniós közigazgatási jognak. A Lisszaboni Szerződés felismerte ennek szükségességét, és fontos lépéseket tett az uniós közigazgatás jogi kereteinek megteremtése céljából. Az EUMSZ. 298. cikke így rendelkezik: „(1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” Ennek megvalósítása érdekében a Lisszaboni Szerződés mind a Tanács, mind az Európai Parlament számára jogalkotási hatáskört biztosít kötelező rendeletek elfogadásához. Az így létrejövő uniós közigazgatási jog a gondos ügyintézés elvére felépítve tovább erősítené az uniós polgárok jogainak érvényesülését, illetve elősegítené egy „polgárközelibb”, demokratikusabb Európai Unió megteremtését.