

Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás

## Az Európai Unió alapjogvédelmi rendszerének fejlődése és főbb intézményei

Az Európai Unió tagállamaiban az alapjogok védelmének egyre meghatározóbb dimenzióját jelenti az Európai Unió alapjogvédelmi rendszere, amely az Európai Bíróság gyakorlatának és az alapszerződések reformjainak köszönhetően az elmúlt évtizedekben intenzív fejlődési ívet írhatott le. Az uniós alapjogvédelem kialakulása és fejlődése három nagyobb szakaszra bontható. Az első időszakban az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlatával megalapozta a közösségi alapjogvédelem dogmatikáját. Az ezt követő második időszakban, az 1970-es évek végétől kezdődően a tagállamok – először még csak politikai nyilatkozatok szintjén – felismerték a közösségi szintű alapjogvédelem szükségességét, majd az alapszerződések módosításai során megteremtették az alapjogvédelem elsődleges közösségi jogi kereteit. E szakasz a Lisszaboni Szerződéssel érte el a végpontját, amely az Európai Unió Alapjogi Chartáját kötelező erővel ruházta fel. A jelenleg is tartó harmadik szakasz pedig e szilárd alapokon annak a lehetőségét biztosítja, hogy az Európai Bíróság valódi alapjogi bírósággá válhasson, és teljes összhang alakulhasson ki az Európai Unió alapjogi gyakorlata, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre épülő regionális rendszer között.

A közösségi modell megteremtésével a XX. század ötvenes éveiben az alapító tagállamok az integráció gazdasági célkitűzéseit kívánták megvalósítani, ennek következtében az alapító szerződések átfogó alapjogi, illetve emberi jogi rendelkezéseket nem tartalmaztak. Az 1957-ben elfogadott Európai Gazdasági Közösséget alapító szerződés ugyan a hátrányos megkülönböztetés tilalmát különböző összefüggésekben már megfogalmazta, azonban ezek a rendelkezések elsődlegesen a közös piaci alapszabadságok kiteljesedésének garanciáit jelentették. Ezt jól példázza a férfiak és nők közötti egyenlő elbánást előíró akkori alapszerződési szabály (EGK Szerződés 119. cikk), amely a bérezés alapján történő különbségtételt tiltotta. E rendelkezés azonban elsődlegesen nem az egyenlőséghez való jogot deklarálta, hanem csak a munkavállalók szabad mozgásának egyik potenciális akadályát kívánta felszámolni.

Habár e kezdeti időszakban – a gazdasági jelleg dominanciája miatt – igény sem vetődött fel átfogó alapjogvédelmi rendszer kialakítására, az 1960-as években a Közösségek működésének korai tapasztalatai jelezték, hogy a közösségi jog megalkotása és alkalmazása számos esetben kifejezetten gyakorlati jellegű alapjogi kérdéseket is felvethet. E viták a közösségi jog és tagállami alkotmányok kollíziójával összefüggésben kerültek az Európai Bíróság elé. Az eldöntendő kérdés arra irányult, hogy a közösségi jog érvénytelenségét megalapozhatja-e az a tény, hogy a közösségi jog adott szabálya valamely tagállam – vagy akár az összes tagország – alkotmányának alapjogi rendelkezésébe ütközik. Az Európai Bíróság a közösségi jog integritását szem előtt tartva annak érvényességét nem a nemzeti alkotmányos szabályokhoz mérte, hanem az alapszerződések kreatív értelmezésével megalapozta az önálló, *sui generis* közösségi alapjogi rendszer elvi hátterét. A folyamat első fontos állomását a Stauder-ügyben (29/69 *Stauder kontra Ulm Város*) meghozott döntés jelentette. Az Európai Bíróság ugyan még nem rendezte egyértelműen a közösségi jog és a tagállami alkotmányok (alapjogok) viszonyát, azonban kimondta, hogy az alapvető jogok az általános jogelvek közé tartoznak beemelve ezáltal az alapvető jogokat a közösségi jog forrásrendszerébe. Az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben (11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH kontra Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*)

meghozott bírósági ítélet háttérében a másodlagos közösségi jog és a tagállami alkotmány összeütközése állt és a megválaszolendő kérdés az volt, hogy az adott ügyben a közösségi jog, vagy a tagállami alkotmány élvez-e elsőbbséget. A Bíróság döntésében hangsúlyozta, hogy az alapvető jogok a közösségi jog részét képezik, így azok a rájuk való közvetlen hivatkozással érvényesíthetőek az Európai Bíróság eljárásaiban. Mintegy inspirációs bázisként a Bíróság elsőként hivatkozott arra, hogy a közösségi jogi alapjogok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira támaszkodva részesülnek védelemben. A Bíróság értelmezéséből következett, hogy a közösségi jog érvényesülését a továbbiakban nem lehetett attól függővé tenni, hogy az ellentétes-e a tagállami alkotmányok rendelkezéseivel. A Nold-ügyben (4/73 *Nold KG kontra Bizottság*) újból megerősítést nyert, hogy az Európai Bíróság által kimunkált alapjogok forrásának számítanak a tagállamok közös alkotmányos tradíciói. Új szempontként vetődött fel, hogy az alapjogok meghatározásakor figyelemmel kell lenni azon nemzetközi egyezményekre, melyek kidolgozásában az EGK tagállamai is részt vettek, vagy amely egyezményeknek a tagállamok is részesei. A Bíróság az alapjogok kidolgozása során több ilyen egyezményt vett alapul, kiemelkedő jelentőségű ebből a szempontból az 1950. november 4-én Rómában aláírt emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, amelynek minden tagállam részese volt. A Nold-ügyben kifejtett érvelés alapján azonban a későbbiekben más nemzetközi jogi dokumentumra, pl. az ENSZ égisze alatt létrejött Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára (374/87 *Orkem kontra Bizottság*) is hivatkozott a Bíróság.

A '60-as évek második felétől kezdődően az Európai Bíróság a közösségi jogvédelem elvi alapjainak megteremtése mellett eseti gyakorlatában konkrét alapjogokat is elismert és az alapjogok korlátozásának szempontjai is az esetjogban került kidolgozásra. Az egyes alapjogok korlátai közül a Bíróság gyakorlatában három alapvető szempont került elfogadásra. Egyrészt a védendő tevékenységet mindig az alapjog társadalmi funkciójával együttesen kell megítélni, másfelől az alapjog lényeges tartalma nem korlátozható, és végül fontos szempontként a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének. Az alapjogok katalógusának esetről esetre történő kidolgozása, mint az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének egyik példaszzerű megnyilvánulása azonban nem vezetett el precíz, egységes keretbe foglalt alapjogi rendszer kialakulásához. A gyakorlat és a jogérvényesítés által felvetett kérdések rendezése mindenképpen igényelte, hogy az alapjogi rendszer kereteit a tagállamok az alapszerződésben szabályozzák.

Az alapjogvédelem közösségi jogi rendszere tehát az Európai Bíróság gyakorlatán keresztül megszilárdult, és az 1970-es évek végétől kezdődően több közösségi dokumentum – egyelőre még csak a politikai megnyilatkozások szintjén – hangsúlyozta az emberi jogok fontosságát. Kiemelést érdemel az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1977. április 5-én kibocsátott közös nyilatkozata, amely utalt arra, hogy elsődleges fontosságot tulajdonítanak az alapvető jogok védelmének, olyan formában, ahogyan az a tagállamok alkotmányos hagyományyaiból és az emberi jogok és az alapvető szabadságok európai egyezményéből levezethető. Annak ellenére, hogy a nyilatkozat közösségi jogi kötőerővel nem rendelkezett, politikai jelentősége kiemelkedő volt, mindennek előtt a tekintetben, hogy a fogalomhasználatával a Bíróság által bevezetett dogmatikát megerősítette. Az 1970–80-as évek fordulóján az emberi jogok védelmének közösségi aspektusa számos közösségi dokumentum tárgyát képezte (pl. Európai Tanács 1978-as nyilatkozata a demokráciáról; Tanács 1986-os rasszizmus és a xenofóbia tárgyában kiadott nyilatkozata; Tanács 1986-os közleménye az emberi jogokról) és a tagállamok kompromisszumának eredményeképpen 1986-ban az alapszerződésbe első alkalommal került általános utalás az emberi jogokra. Az Egységes Európai Okmány preambuluma egyrészt célkitűzésként rögzítette, hogy a tagállamok tegyenek lépéseket a demokrácia előmozdítására a tagállami alkotmányok, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény, valamint az Európai

Szociális Chartában elismert alapvető jogok – így különösen a szabadság, az egyenlőség és a társadalmi igazságosság – alapján. Másrészt a tagállamok nemzetközi tevékenységére vonatkozó preambulum-bekezdés is tartalmazott alapjogi utalást, amely a tagállamok által a demokrácia és jog, valamint az emberi jogok érvényesítése iránti kötelezettségvállalásban jutott kifejeződésre.

Ezt követően az 1992-ben aláírt és 1993. november 1-jén hatályba lépett Maastrichti Szerződés már nem csak a preambulumban, hanem rendelkező részében is hivatkozott az emberi jogokra. A Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz) F cikk (2) bekezdése kimondta, hogy az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek. Ezzel az Európai Bíróság által a hetvenes években kidolgozott alapjogi szempontrendszer az elsődleges jogforrások szintjére emelkedett. A cikk az Unió tevékenységére vonatkozó általános emberi jogi klauzulának volt tekinthető, így az nem ruházott jogokat közvetlenül egyéb jogalanyokra. Fontos volt azonban, hogy a klauzula az Unióra, mint egészre vonatkozott, más szóval a Maastrichti Szerződéssel létrehozott hárompilléres struktúra minden elemét érintette. Ezzel összhangban a közös kül- és biztonságpolitika körében az EUSz J.1 cikke célkitűzésként határozta meg a demokrácia és jogállamiság fejlesztését, erősítését, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásának biztosítását.

Az 1997-ben aláírt és 1999. május 1-jével hatályba lépő Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés alapjogi rendelkezéseit módosította, a korábbi EUSz F cikk újraszámozás után a 6. cikk jelölést kapta. Ennek (1) bekezdésébe lett beiktatva az Unió alapelveit megjelenítő rendelkezés, mely szerint az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, mely alapelvek közösek a tagállamokban. A korábbi EUSz F cikk (2) bekezdés változatlan szöveggel a módosított alapszerződésben maradt (EUSz 6. cikk (2) bekezdés). Az Amszterdami Szerződés lényeges hozadéka volt az Unió elveit sértő tagállamokkal szembeni fellépést lehetővé tevő mechanizmus bevezetése. Az EUSz 7. cikke alapján az állam- és kormányfői összetételében üléselő Tanács a tagállamok egyharmadának vagy a Bizottság javaslatára, és az Európai Parlament előzetes hozzájárulásával, valamint az érintett tagállam véleményének kikérése után megállapíthatta, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió alapelveit. A Tanács által minősített többséggel elrendelhető szankció a tagállam alapszerződésből fakadó jogainak felfüggesztése volt, amely lehetőséget adott a tagállam Tanácson belüli szavazati jogának megvonására is. Az Amszterdami Szerződés módosítása nyomán az Unió alapelvei – beleértve az emberi jogokat – egyben a csatlakozás előfeltételeként is meg lettek hivatkozva, ugyanis az EUSz 49. cikke alapján csak az alapelveket tiszteletben tartó európai állam kérhette a felvételét az Európai Unióba.

Emellett a kétezres évek kezdetén több kiemelkedő jelentőségű szabály is megalkotásra került, ilyen a faji egyenlőségről szóló (2000/43/EK) irányelv, illetve a foglalkoztatás során alkalmazott egyenlő bánásmódról szóló (2000/78/EK) irányelv.

A 2001-ben aláírt és 2003. május 1-jén hatályba lépő Nizzai Szerződés alapjogi vonatkozású módosításai közül az EUSz 7. cikkben szabályozott kikényszerítési eljárás kereteinek megváltoztatása említendő, melyet többek között a 2000-ben Ausztriával kialakult alapjogi vita gyakorlati tapasztalatai is indokolták. A tagállamok bevezettek egy előzetes eljárást, amelyet a Tanács már abban az esetben is megindíthatott, ha az alapelvek sérelmének az egyértelmű veszélye fennáll. Ekkor a megfelelő ajánlások megtétele mellett a Tanács szakértőket kérhetett fel annak érdekében, hogy készítsenek jelentést a kérdéses tagállamban kialakult helyzetről. Az új előzetes eljárás alapján tehát a kontrollmechanizmus életbe léptetéséhez nem volt szükséges, hogy a lényegesen magasabb küszöböt jelentő súlyos

és tartós jogsérelem ténylegesen is bekövetkezzen. Az EUSz 46. cikk e) pontja új szabályként a kikényszerítési eljárás esetében lehetőséget adott az érintett tagállamnak, hogy az Európai Bíróságtól az eljárási szabályok betartásának felülvizsgálatát kérje. A Nizzai Szerződés e fejlemények mellett nem hozott eredményt az Alapjogi Charta státuszát illetően. Az 1999-ben felállított konvent által kidolgozott Charta tervezete 2000 októberére készült el, melyet az Európai Tanács biarritzi találkozóján megvitatott, azonban nem született megegyezés arról, hogy a Chartát beépítsék az alapszerződésekbe. Ennélfogva a Charta nem vált az elsődleges jog részévé, azonban a nizzai csúcs keretében 2000. december 7-én az Európai Parlament, az Európai Bizottság és a Tanács a dokumentumot ünnepélyesen deklarálta.

A sikertelen ratifikáció miatt végül hatályba nem lépő Alkotmánytervezet eredményei nagyrészt visszaköszöntek a 2007-ben elfogadott és 2009. december 1-jén életbe lépő Lisszaboni Szerződésben, amely a jelenleg hatályos uniós alapjogvédelmi rendszer kereteit fekteti le. Az EUSz 2. cikke kimondja, hogy az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Az EUSz 7. cikke az uniós értékeket megsértő tagállamokkal szemben az alapszerződés továbbra is biztosítja a kikényszerítési eljárást. Az EUSz 6. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy az alapjogok általános elvként az uniós jogrend részét képezik és hasonlóan a korábbi alapszerződési szövegváltozatokhoz, inspirációs bázisként az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményre, valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira utal.

A Lisszaboni Szerződés új megvilágításba helyezte az uniós alapjogvédelmi rendszer és az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény viszonyát is. Már az 1990-es években megfogalmazódott a Közösség csatlakozásának lehetősége az egyezményhez, annak érdekében, hogy a közösségi és a strasbourgi bíróság által alkalmazott alapjogvédelem összhangja biztosítható legyen. Az Európai Bíróság azonban a 2/94. sz. (1996.03.28.) véleményében az alapszerződések tükrében nem látott jogi lehetőséget az egyezményhez való csatlakozáshoz, viszont már ekkor utalt arra, hogy az egyezményhez történő csatlakozás csak az alapszerződések módosításával lenne elképzelhető. A Lisszaboni Szerződéssel módosított EUSz 6. cikk (2) bekezdése megteremtette az egyezményhez történő csatlakozás hatásköri alapját, így megnyitotta az utat, hogy az Európai Unió önálló jogalanyként az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény részesévé váljon. A csatlakozási tárgyalások megindultak, azonban a kérdés ismét a Bíróság elé került. Ennek nyomán az Európai Bíróság 2/13. sz. (2014.12.18.) véleményében kimondta, hogy az Unió csatlakozásáról szóló megállapodás tervezete sérti az uniós jog autonómiáját és sajátos jellemzőit. A Bíróság érvelése szerint – többek között – sérülne a Charta 53. cikkében megfogalmazott magasabb védelem szintjének elve; a csatlakozás veszélyeztetné a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvét; sértené a tagállamok azon kötelezettségét, mely szerint uniós jog hatálya alá tartozó vitát csak az Európai Bíróság előtt kezdeményeznek; valamint az Emberi Jogok Európai Bíróság hatásköre kiterjedne a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő aktusok és mulasztások felülvizsgálatára is, miközben e terület az Európai Bíróság hatásköre alól kivételt képez. Az alapjogok érvényesítésének fórumai és eszközei az Európai Unió esetében sokrétű lehetőségeket kínálnak. Az Európai Bizottság ellenőrzési funkciói körében – az alapszerződések „öréként” – eljár annak érdekében, hogy a tagállamok tiszteletben tartsák az alapjogi rendelkezéseket az uniós jog végrehajtása során. Ennek érdekében a Bizottság hatáskörrel rendelkezik (EUMSz 258–259. cikkek), hogy kötelezettségzegési eljárás keretében a tagállammal egyeztessen és indokolt véleményt bocsásson ki a feltételezett jogsértésről, majd a

tárgyalások eredménytelensége esetén az Európai Bíróság előtt nyújtson be keresetet az érintett tagállammal szemben. Amennyiben a tagállam az ítéletben foglaltaknak nem tenne eleget és az alapjogi jogsértés továbbra is fennállna, a Bíróság újabb eljárásban kényszerítő bírság kiszabását is elrendelheti (EUMSZ 260. cikk). E hatékonynak tekinthető eljárás nem alkalmas azonban közvetlen egyéni jogérvényesítésre. Lehetőség azonban, hogy magánszemélyek a feltételezhetően uniós jogot sértő tagállami magatartásokkal összefüggésben panaszt, illetve észrevételt nyújtsanak be az Európai Bizottságnál, amely alapján a Bizottság mérlegelésétől függően dönthet a kötelezettségszegési eljárás megindításáról.

A tagállamokkal szembeni alapjogi érvényesítés végső eszköze az EUSz 7. cikkében szabályozott kikényszerítési eljárás, abban az esetben, ha fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti az Unió értékeit, amelyek magukban foglalják az emberi jogok tiszteletben tartását is. Az eljárás természetét tekintve inkább politikai jellegű és kivételes eszköznek tekinthető, amely akár a tagállam alapszerződésből fakadó egyes jogosultságainak felfüggesztéséhez, pl. a Tanácson belüli szavazati jogának megvonásához is elvezethet.

Az alapjogi jogérvényesítés általánosabb eszköze az Európai Bíróság által indított megsemmisítési illetve intézményi mulasztás megállapítása iránti eljárások lehetnek. A semmisségi eljárás (EUMSZ 263–264. cikk) célja a jogalkotási aktusok, a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank egyes jogi aktusait, illetve az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással bíró aktusainak a felülvizsgálata. Az aktusok semmisségét értelemszerűen az uniós alapjogi jogsértés is megalapozza. Megsemmisítési eljárás kezdeményezésére a tagállamok, és az uniós intézmények mellett némi megszorítással magánszemélyek is jogosultak. A magánszemély semmisségi keresetet a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő, végrehajtási intézkedéseket nem tartalmazó rendeleti jellegű jogi aktusok ellen nyújthat be. Az intézményi mulasztás megállapítása miatti eljárás (EUMSZ 265. cikk) abban esetben jelenthet adekvát jogérvényesítési eszközt, amennyiben az alapjogi jogsértés éppen valamely uniós intézmény döntéshozatalának az elmulasztásában nyilvánul meg. A tagállamok és uniós intézmények mellett magánszemély szintén keresetet nyújthat be, ha az Unió valamely intézménye a neki címzendő jogi aktus kibocsátását mulasztotta el. A mulasztásos kereset tehát szintén alkalmas egyéni igényérvényesítésre, azonban a semmisségi keresethez képest gyakorlati jelentősége kisebb. Elméleti lehetőségként azonban a jogi aktus kibocsátásának elmulasztása is eredményezhet tényleges alapjogi sérelmet, példának okáért a tisztességes eljáráshoz való jog megsértését.

A fenti jogérvényesítési eljárások mellett – elsősorban magánszemélyek esetében – jelentőséggel bírnak az uniós szinten bevezetett panaszeljárások is. Ezek közül jelentőségét tekintve kétségtelenül kiemelkedik a speciális intézményként működő európai ombudsman intézménye. Az ombudsman tevékenységének célja, hogy lehetőséget adjon a közigazgatás túlkapásai elleni védekezésre költséges jogi eljárások igénybevétele nélkül, illetve olyan esetekben, ahol a jogi eljárás eleve nem lehetséges. Az uniós polgárság részeként szabályozott jogosultság az ombudsmanhoz fordulás lehetősége (EUMSZ 20. cikk d) pont). Az ombudsman hatáskörére vonatkozó szakasz ezt annyiban egészíti ki, hogy az ombudsman uniós polgárok mellett valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személytől érkező panaszok átvételére is jogosult (EUMSZ 228. cikk (1) bekezdés). Fontos tehát, hogy a panasz benyújtója három feltétel közül eggyel rendelkezzen: uniós polgársággal, lakóhellyel vagy székhellyel. Az ombudsmanhoz fordulás joga a jogi személyeket is megilleti, de azok a vállalkozások, egyesületek vagy egyéb szervek, amelyek nincsenek bejegyezve az Unióban, nem tartoznak az ombudsman mandátuma alá. Ugyanakkor ilyen esetben is meg lehet oldani a feltételek

hiányát: mivel az európai ombudsman számára rendelkezésre áll lehetőségként a *motu proprio* vizsgálat. Ezt a lehetőségét felhasználhatja abban az esetben, amikor hivatali visszásság rajzolódik ki a benyújtott panaszból, de a panaszos nem felel meg a személyi feltételeknek, tehát sem uniós állampolgársággal, sem tartózkodási hellyel, illetve székhellyel nem rendelkezik.

A panasszal kapcsolatos feltételként az EUMSZ 228. cikk (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy az ombudsman jogosult az uniós intézmények vagy szervek tevékenysége során felmerülő hivatali visszásságokra vonatkozó panaszok átvételére. Ebből következik, hogy az ombudsman tevékenysége az uniós szintű visszásságokra van leszűkítve, vagyis az ombudsmannak nincsen lehetősége a tagállamok hatóságait felügyelni. Az alapszerződés szintén kizárja a mandátum által lefedett tevékenységek köréből az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát. A hivatali visszásság a cselekvésen kívül magában foglalja a mulasztást is. Ez logikusnak tűnik az ombudsman eljárását tekintve, hiszen az általa vizsgált hivatali visszásság inaktivitással is megvalósítható. A tevékenység értelmezésénél szükséges megjegyezni, hogy az ombudsman szerint valamennyi uniós tárgykör vizsgálható, függetlenül attól, hogy azt egy másik jogterület keretében valósították-e meg (például szerződéses jogi ügyek), tényleges tevékenység-e, közigazgatási döntés-e, vagy jogalkotási aktus. A hivatali visszásság fogalmát (*maladministration*) azonban az alapszerződés nem határozza meg pontosan. A gyakorlat alapján egyértelműen hivatali visszaélésnek tekinthető az, amikor egy uniós intézmény vagy szerv nem a rá kötelező érvényű szerződésnek, illetve uniós jogszabályoknak megfelelően jár el, vagy elmulasztja, illetve nem veszi figyelembe az Európai Bíróság által megalkotott alapelveket. A hivatali visszásság fogalmának alkalmazása tehát kettős funkciót tölt be az ombudsmanni struktúrán belül. Egyrészt az ombudsman joghatóságának a külső határait körvonalazza, és így alapvető kritérium a panaszok elfogadhatósága terén. Másrészt egy olyan mércét jelent, amellyel a közösségi bürokrácia közigazgatási magatartását értékeli, és alapként szolgál minden egyes eset érdemi figyelembevételénél.

A panasz benyújtásához speciális érdekelttség bizonyítására nincs szükség, tehát panasz benyújtható *actio popularis*ként is. Feltétel viszont, hogy mind a panaszt tevő, mind a panasz tárgya beazonosítható legyen. A beazonosítás feltételéből adódik, hogy anonim panasz nem fogadható el. Mindemellett nemcsak a panaszosnak, hanem a panasz tárgyának is beazonosíthatónak kell lennie, vagyis a hivatali visszaélés megtörténtét nem elég általánosan leírni, hanem konkrét adatokkal kell szolgálni, hogy az EU mely szerve vagy intézménye ellen nyújtanak be panaszt, az alapként szolgáló tényeket egyaránt feltüntetve. Éppen ezért a benyújtott panasznak írásbeli formát kell öltenie, amelyből a megkövetelt adatok is egyértelműen kitűnnek. A panaszt levélben, még hozzá akár elektronikus formában is be lehet nyújtani, és a panasz megfogalmazásánál segítséget nyújt az európai ombudsman honlapján megtalálható formanyomtatvány. Az eljárás során két lehetőség van a panasz bizalmas kezelésére: hivatalból történő elrendeléssel, illetve erre irányuló kéréssel. Egyrészt amennyiben maga a panaszos ezt külön kéri, akkor a panaszát bizalmasan kezelik. Másrészt, ha maga az ombudsman találja úgy, hogy a panaszt tevő vagy harmadik fél érdekében szükséges, akkor a panaszt bizalmassá minősítheti.

Mielőtt a panaszos az ombudsmanhoz fordulna, ahhoz, hogy a benyújtott panasz elfogadható legyen, szükséges, hogy a megfelelő közigazgatási lehetőségeket kimerítse. Ennek a feltételnek a teljesülése biztosítja az ombudsmant, hogy az adott intézmény vagy szerv az ügy ismeretében már állást foglalt, tehát már meghozta a döntését. Az, hogy mit ért megfelelő közigazgatási lehetőség alatt, végső soron az ombudsman döntheti el, mivel ő határoz az adott panasz e feltételnek való megfeleléséről. Ez akkor teljesül, ha előzetesen a panaszos a panasszal érintett intézményeket vagy szerveket már megkereste annak érdekében, hogy orvosolják sérelmét. Az ombudsman gyakorlata szerint elegendő lehet egy

levél vagy telefonhívás, kétség esetén pedig maga az ombudsman határoz a lépések megfelelő voltáról is. Egyébként a gyakorlatban nagyvonalúan értelmezi a kritériumnak való megfelelést. Ez abból a szempontból előnyös, hogy különösen a közérdekből benyújtott eseteknél a megtett lépések alkalmatlannak tűnhetnek.

Az európai ombudsman mellett említést érdemel az Európai Adatvédelmi Biztos intézménye is. Feladata annak ellenőrzése, hogy a személyes adatok feldolgozása során az uniós intézmények és szervek érvényesítik-e a magánszféra védelméhez való jogot. Az intézményeknek példának okáért az információgyűjtés, adattárolás, ezek felhasználása, harmadik személyeknek való kiszolgáltatása során kell szigorú adatvédelmi elveket figyelembe venniük. Faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy lelkiismereti meggyőződésre, szakszervezeti tagságra, egészségi állapotra vagy szexuális életre, illetve büntetett előéletre vonatkozó adatokat főszabály szerint nem lehet nyilván tartani (kivéve ha pl. előbbi adatokra egészségügyi célokból van szükség stb.) A biztos tanácsadással segíti az intézmények működését, hogy hatékonyan tudjanak eleget tenni az adatvédelmi kötelezettségeknek. A biztoshoz panaszt lehet benyújtani, ha az intézmények az adatvédelmi elveket megsértik. Ha a vizsgálat során a panasz megalapozottnak tűnik, a biztos utasítja a szervet a jogsértés megszüntetésére. Ha a panaszos kárt is szenvedett, akkor a Bíróságnál kártérítési eljárást is kezdeményezhet.

A fentiek mellett szólni kell egy másik vitarendező fórumról, az Európai Parlament Petíciós Bizottságáról is. Az EUMSZ 227. cikke alapján bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy egyénileg vagy más polgárokkal vagy személyekkel közösen petíciót nyújthat be az Európai Parlamenthez az Unió tevékenységi területére tartozó és őt közvetlenül érintő ügyben. A petíciós jog ennél fogva lényegesen általánosabb az ombudsmanhoz fordulás jogához képest, hiszen az minden uniós szintű tevékenység kapcsán benyújtható, akár olyan esetekben is, amikor az uniós tevékenység tagállami intézményeket, hatóságokat is érint. Utóbbi esetben a Petíciós Bizottság, amennyiben tehát a tagállamok hatóságainak uniós jogalkalmazásáról van szó, a petíciót továbbküldi az Európai Bizottságnak, így egy Parlamenthez benyújtott petíció végül akár kötelezettségszegési eljárás alapját is szolgálhatja.

Legvégül utalni kell arra, hogy a vonatkozó igényérvényesítési lehetőségek köre az uniós intézményeken is túlmutatnak. Az uniós jog alkalmazása során ugyanis a tagállamok által elkövetett jogsértések orvoslása bizonyos esetekben – pl. magánszemélyek által indított kártérítési eljárásban – a tagállami bíróságok előtt is történhet. Ezekben az esetekben a tagállami bíróságok kötelesek az uniós jog és az abban foglalt alapjogok alkalmazására, ilyenformán az alapjogi jogérvényesítésben a tagállami bíróságok is részt vesznek. Mindemellett megjegyezhető, egyelőre még csak jövőbeni lehetőségként, hogy amennyiben az Európai Unió sikeresen csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez, az alapjogi jogérvényesítés dimenziói nem csak a tagállamok, hanem az Európai Emberi Jogi Bíróság szintjét is érinteni fogják.

[Friedery Réka – Horváthy Balázs – Ziegler Dezső Tamás]

Irodalom:

- Fekete Balázs: Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez. *Közjogi Szemle*, 2016/2., 1–11.
- Friedery Réka: Az Európai Parlament és az Európai Ombudsman: szerepek és kapcsolódási pontok. *Állam- és Jogtudomány*, 2011/1. 57–75.
- Friedery Réka: A hivatali visszasság, a maladministration az európai ombudsman nézőpontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/10–11. 20–28.
- Kazuska Melinda: A diszkrimináció tilalma az Európai Unióban. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIX/1. (2011), pp. 209–227.
- 
- Sulyok Gábor: Az emberi jogok nemzetközi jogi és európai uniós védelmének összehasonlítása. *Acta Humana: emberi jogi közlemények*, 2005/2. 30–56.
- Osztovits András (Szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata*. Complex, Budapest, 2011.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben. *Közjogi szemle*, 2010/3. 33–40.
- Weller Mónika: Az Alapjogi Charta és a polgárok Európája. *Fundamentum*, 2000/4. 77 – 82.