

VÁRNAY ERNŐ*

A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások intézményesülése az Európai Közösségben

1. Bevezetés

A Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszékének kollektívája – Bartha Ildikó PhD hallgató, Papp Mónika adjunktus, Varju Márton tanársegéd és Várnay Ernő egyetemi tanár – 2004-2005-ben az Országos Kiemelésű Társadalomtudományi Kutatások Közalapítvány támogatásával „Új tagállamok az Európai Bíróság előtt” címmel kutatási programot hajtott végre.¹ Az alkalmazott kutatás célja alapvetően az volt, hogy az Európai Unióba frissen belépett Magyarország számára néhány általánosítható tapasztalatot tárjon fel Ausztria, Finnország és Svédország gyakorlata alapján a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárásokkal kapcsolatban.

A célnak megfelelően igyekeztük megválasztani a kutatási módszereket. A téma tudományos irodalmának feldolgozása alapján teljességre törekedve feldolgoztuk az Európai Közösségek Bírósága vonatkozó esetjogát, a kapcsolódó hivatalos dokumentumokat, majd az Európai Bizottság, illetve a Svéd Külügyminisztérium munkatársaival folytatott interjúkkal egészítettük ki a vizsgálódást.

A kutatás folytatásaként immár a kötelezettségszegési eljárások monografikus feldolgozását tűztük célul. Ez a munka teljesen más jellegű volt, hiszen itt már a praktikus szempontokon túl a történeti, a jogdogmatikai elemzések, a jogpolitika alakulása, az esetjog új fejleményeinek ismertetése is helyet követeltek. Az e munkát tartalmazó kötetet az Oktatási Minisztérium támogatásával a Complex Kiadó jelentette meg.²

* CSc., dr. habil., egyetemi tanár, az Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék tanszékvezetője

¹ A kutatás eredményeiről szóló beszámoló: *Új tagállamok az Európai Bíróság előtt*. OKTK nyilvántartási száma: A/0281/2004. Témavezető Dr. Várnay Ernő, Debrecen, 2005. szeptember 15.

² VÁRNAY Ernő, PAPP Mónika, VARJU Márton, BARTHA Ildikó, *EU-jog a tárgyalóteremben: A tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárások*, Budapest, 2006.

A jelen dolgozat a monográfia írása során feltárulkozó jelenség egy aspektusát kívánja tüzetesebben bemutatni, nevezetesen a kötelezettségszegési eljárás intézményesülését-jogiasodását. Azt a folyamatot szeretnénk megragadni, amelynek során egy meglehetősen esetlegesen igénybe vett, erősen politikai jellegűnek tekintett eljárásból egy, a tradicionális nemzetközi szervezetekhez viszonyítva igencsak gyakran használt, szinte minden elemében szabályozott, egyre keményebb (tag)államokkal szembeni jogkikényszerítési eszköz vált.

2. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés kikényszerítését szolgáló eszköztárról

1957-ben Nyugat-Európa hat magasan fejlett állama az 1951-ben életre hívott Európai Szén- és Acélközösség nyomán létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia Közösséget. Mindhárom közösség nemzetközi szerződéssel jött létre, a szerződési célok elérését a három közösség idővel közössé váló intézményrendszere volt hivatott elősegíteni. A szerződések – és különösen az EGK-szerződés (ma már EK-Szerződés, az alábbiakban: EK) – meghatározó jellegzetessége, hogy rendkívül sokoldalú kötelezettségeket támasztanak a tagállamokkal szemben, egyúttal az egyes gazdasági szereplők számára a mindennapi életben alkalmazható jogokat is rögzítenek.

A szorosan vett szerződési rendelkezéseken túl az intézmények által folyamatosan „*termelt*”, úgynevezett másodlagos közösségi jogra ugyanez érvényes. A közvetlenül alkalmazandó határozatok és rendeletek mellett a másodlagos jog forrásai között találjuk az irányelveket, amelyek a tagállamok számára írják elő kötelezettségeket. A tagállamok az úgynevezett átültetési határidő lejártával kötelesek olyan intézményi-jogi milieut teremteni, amely az irányelvben foglalt célok elérését ténylegesen lehetővé teszi. Az irányelvek rendeltetése gyakorta a tagállamok joghatósága alá tartozók számára valamilyen kötelezettség, illetve jog keletkeztetése. Eszre kell vennünk, hogy itt a tagállamok kötelezettsége az átültetési határidő lejártára a Közösség egészében kialakítandó harmonizált szabályozási tér kialakításához való hozzájárulás. Ez túlnyomórészt a tagállami jogrendszer alakítását követeli, azaz új jogszabályok alkotását, régiek módosítását, hatályon kívül helyezését, az állami szervek hatásköreinek átrendezését, a közösségi jog érvényesülését elősegítő bírászkodást. Amennyiben a tagállamok a Szerződésből, valamint a másodlagos jogból fakadó kötelezettségeiket nem teljesítik, úgy széttörik a közösségi jogi tér egységét, illetve harmonizáltságát, és ezzel lehetetlenné teszik polgáraik,

vállalkozásaik számára az ebből fakadó előnyök megszerzését. Tekintettel arra, hogy ezek az előnyök csak hosszabb távon dódnak, miközben a hozzájuk kapcsolódó szabályok betartásának nehézségei adott esetben rövidtávon jelentkeznek, valamint hogy az előnyökből távolról sem egyformán részesednek a tagállamok honosai, továbbá hogy a tagállami apparátusok inerciája sem zárható ki, így a közösségi jogból fakadó tagállami kötelezettségek betartása egyáltalán nem magától értetődő, elkél tehát az ezt biztosító rendszer.

Az EK Szerződés maga a 226-227-228. (eredeti számozás szerint: 169-171.) cikkeiben foglalt, úgynevezett „kötelezettségszegési eljárások” beiktatásával igyekezett megfelelő eszközt rendelkezésre bocsátani. Ezek az eljárások lehetőséget adnak az Európai Bizottságnak, illetve az egyes tagállamoknak, hogy egy tagállam feltételezett közösségi jogsértése esetén egy előzetes egyeztetési eljárást követően a jogsértés megállapításával szemben az Európai Bírósághoz forduljanak.

Ezek az eljárások a dolgozat tulajdonképpeni tárgyai, így rájuk hamarosan részletesebben visszatérünk.

A dolog természetéből adódóan, illetve az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenysége folytán hamarosan egyértelművé vált, hogy itt egy olyan szerződéssel állunk szemben, amelyben foglaltak érvényesülésekor a közjelleű kikényszerítés – a Közösség végrehajtó szerve, a Bizottság fellép a tagállammal szemben, illetve az egyik tagállam fellép a másik tagállammal szemben – mellett a széles értelemben vett közösségi rendszerben magánjelleű kikényszerítésnek is helyet kell kapnia. Abban az esetben, ha a tagállami szervek – leginkább közigazgatási szervekre, hatóságokra, de nem ritkán jogalkotó szervekre kell gondolnunk – nem teljesítik a közösségi jogból fakadó kötelezettségeiket, a jogaikban sérelmet szenvedett személyek a tagállami bíróságokon kereshetnek jogorvoslatot. Ezt alapozza meg a közösségi jog két, úgynevezett „strukturális alapelve,” a közösségi jog elsőbbsége a vele ütköző tagállami joggal szemben, illetve az alanyi jogokat kellő egyértelműséggel megadó közösségi jogra történő hivatkozás jogát a tagállami bíróságokon rögzítő úgynevezett közvetlen hatály doktrínája.

3. Az EK 169. és 171. cikk (jelenleg 226. és 228. cikk) szerinti eljárás

A 169. (jelenleg 226.) cikk szövege a következő: „Ha a Bizottság megítélése szerint egy tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, az ügyről indoklással ellátott véleményt ad, miután az érintett tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére.

Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat.”

A 170. (jelenleg 228. cikk (1) bekezdés) szerint: „*Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.*”

Az eredeti 171. cikk értelmében „*Ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét, az adott államnak meg kell tennie a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.*”

Ugyanilyen szövegű rendelkezéseket tartalmaznak az Euratom Szerződés 141., illetve 143. cikkei. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés nem tartalmaz ilyen rendelkezéseket, tehát az Unió úgynevezett második és harmadik pillérében (a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködés a bűnügyek terén) nincs hasonló kikényszerítési eszköz.

A 170. (jelenleg 227.) cikk szerinti eljárás: „*Bármely tagállam a Bírósághoz fordulhat, ha megítélése szerint egy másik tagállam az e szerződésből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette.*

Mielőtt egy tagállam keresetet nyújt be egy másik tagállam ellen az e szerződésből eredő valamely kötelezettség állítólagos megsértése miatt, az ügyet a Bizottság elé kell terjeszteni.

A Bizottság indoklással ellátott véleményt ad, miután az érintett államoknak lehetőséget biztosított arra, hogy kontradiktórius eljárás keretében szóban és írásban nyilatkozzanak.

Ha a Bizottság az ügy előterjesztésétől számított három hónapon belül nem ad véleményt, a vélemény hiányától függetlenül az ügyben a Bírósághoz lehet fordulni.”

Az EK Szerződés által eredetileg és eredeti módon létrehozott szerv, a Bizottság többek között azt a feladatot is kifejezetten megkapta, hogy őrködjön a közösségi jog betartása fölött. A 155 (jelenlegi 211.) cikk értelmében: „*(A közös piac megfelelő működésének és fejlődésének biztosítása érdekében a Bizottság) - gondoskodik e szerződés rendelkezéseinek és az e szerződés alapján az intézmények által hozott rendelkezéseknek az alkalmazásáról.*”

A 169. és 171. (a jelenlegi 226. és 228.) cikkben foglalt eljárást úgy is tekinthetjük, mint ennek a feladatnak illetve hatáskörnek az ellátásához szükséges eszközt.

Az eredeti szerződési rendelkezésekből első megközelítésre a következőket olvashatjuk ki: A tagállamok szerződésből fakadó (s ehhez nyomban hozzá kell értenünk a másodlagos jogot is) kötelezettségeinek betartatására két párhuzamos rendszert találunk. Az egyiket a Bizottság kezdeményezheti, a másikat egy tagállam indíthatja. Végkimenetelük ugyanaz: a Bíróság megállapítja, vagy nem állapítja meg a tagállami kötelezettségszegést.

Számunkra úgy tűnik, hogy azzal, hogy a Szerződésben az első helyre a Bizottság által indítható eljárás került, valamint azzal, hogy a tagállamok által indítható eljárásba is beillesztették a Bizottságot, az alapítók a 169. cikk szerinti eljárást kívánták előnyben részesíteni a 170. cikkben foglalttal szemben. (A gyakorlat messzemenően alátámasztani látszik ezt a feltételezést, egyúttal aláhúzza a tagállami viszonyulások újszerűségét. Mostanáig összesen két ügyben hozott ítéletet az Európai Bíróság, jelenleg egy ügy van folyamatban.)³

Az is azonnal szembetűnik, hogy a Szerződésnek e konstrukciója alapján – a hagyományos nemzetközi szervezeteknél szokatlan módon – a szervezet tagállamoktól független, „szupranacionális” szerve kapott felhatalmazást a jogsértésekkel szembeni fellépésre. A megoldás előnye, hogy egyes tagállamok kötelezettségszegése nem válik tagállamok közötti üggyé, nem okoz közöttük nyílt szembenállást, feszültséget. Az ugyancsak állandó és nemzetek feletti bíróság döntési jogköre szintén ugyanezt a kezelési módot egészíti ki.

4. A 169. cikk a gyakorlatban – a korai időszak

Az eljárás két részből áll. Az első, az úgynevezett adminisztratív szakasz, a második a bírósági eljárás. Az első szakasz főszereplői a tagállamok (kormányai) és a Bizottság, mellékszereplői a panaszosok.

Az adminisztratív szakaszban az eljárás menete az alábbiakban foglalható össze: A Bizottság szakapparátusa tudomást szerez a tagállam feltételezett jogsértéséről. A tudomásszerzés forrása lehet a hozzá eljuttatott panasz, az Európai Parlamenthez benyújtott petíció, az Európai Parlament képviselői által felvetett ilyen jellegű problémák, valamint a Bizottság szolgálatainak értesülése.

A tudomásszerzést követően a Bizottság megfelelő egységénél ügy keletkezik, majd az adott Főigazgatóság felveszi a kapcsolatot a tagállam megfelelő kormányzati szervével tájékozódás céljából. Ha ez nem hozza meg a számára kielégítő eredményt, a Főigazgatóság javaslatot tesz a Bizottságnak mint kollégiumnak az eljárás formális megindítására, az úgynevezett felszólító levél kibocsátására. Amennyiben a Bizottság úgy dönt, hogy kibocsátja a felszólító levelet, a tagállam kormányának a megadott határidőn belül közölnie kell álláspontját a jogsértés fennállásával kapcsolatban. A határidő lejártát követően a Bizottság ismét dönthet, hogy kibocsátja-e a Szerződésben megjelölt formális aktust, az úgynevezett indoklással ellátott véleményt. Ez a dokumentum kötelezően tartalmazza egyrészt az állított jogsértés megjelölését,

³ A 147/78. sz. *Franciaország kontra Egyesült Királyság* ([1979] ECR 2923.) és a C-388/95. sz. *Belgium kontra Spanyol Királyság* ([2000] ECR I-3123), illetve a C-145/04. sz. *Spanyol Királyság kontra Egyesült Királyság* ügyről van szó.

illetve azokat a ténybeli és jogi indokokat, amelyek a Bizottságot arra a meggyőződésre juttatták, hogy a tagállam megsértette valamely közösségi jogból fakadó kötelezettségét, másrészt a határidőt a kötelezettségszegés megszüntetésére. Amennyiben a Bizottság szerint a határidő eredménytelenül telt el, azaz akárcsak részben fennmaradt a megjelölt jogsértés, megnyílik a joga arra, hogy a Bírósághoz forduljon a jogsértés megállapítása végett.

A második szakasz főszereplői a Bizottság mint felperes, a tagállam mint alperes és a Bíróság, továbbá mellékszereplőként jelenhetnek meg a beavatkozó tagállamok.

Az eljárással való „gazdálkodás” elsősorban a Bizottság feladata, de természetesen szoros kapcsolatban az egyes tagállamokkal. Ezalatt azt értjük, hogy a Bizottság dönt az eljárás megindításáról, illetve az egyes további szakaszokba történő továbblépésről, de a tagállami együttműködési készség intenzitásától is nagyon sok függ. Ha a tagállam komolyan, érdemben együttműködik, tulajdonképpen elejét veheti az eljárás formális megindulásának, illetve „elfajulásának.”

A korai időszakban a kötelezettségszegési eljárással kapcsolatban az a vélemény látszott rögzülni, hogy ez az eljárás mintegy *ultima ratio*ként szerepel a Szerződésben, a tagállamokkal szembeni formális fellépés óhatatlanul politikai súlyt kap, ami sérti az együttműködés szellemét.

Az EGK Szerződés hatálybalépését követő első három évben a Bizottság egyetlen keresetet sem nyújtott be a 169. cikk alapján. Az első ilyen ügyben 1961. március 20-án nyújtott be keresetet a Bizottság Olaszországgal szemben.⁴ Az ügyben a Bíróság megállapította Olaszország kötelezettségszegését.

1961 és 1965 között évente átlagosan mindössze két keresetet nyújtott be a Bizottság. 1966-ban és 1967-ben egyetlen kereset benyújtására sem került sor. Ennek oka egészen biztosan az volt, hogy a tagállamok között éppen a Közösség nemzetekfelettsége kapcsán feszültség támadt, amelyet a szupranacionalitás letéteményese, a Bizottság nem akart tovább fokozni, s nem indított kötelezettségszegési eljárást a tagállamokkal szemben. Ezekben az eljárásokban a felszínen megjelenő jogi vonatkozások mellett – hogy tudniillik a közösségi jog megsértéséről van szó – az integráció iránti elkötelezettség is óhatatlanul felmerül, s nem utolsó sorban a tagállamok közötti érdekütközések is ölthetik ezt a formát. Gondoljunk arra, hogy amennyiben egy tagállam korlátozza a többi tagállam munkavállalóinak bejutását a saját munkaerőpiacára, miközben azok – betartva a Szerződést – szabad bejutást

⁴ Affair No. 7-61, *Commission de la Communauté économique européenne contre Gouvernement de la République italienne*, Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, 1961, 633.

engednek, a tagállamok között nyomban feszültség keletkezik. Ha egy tagállam a területén működő vállalatokat a Szerződéssel ellentétesen támogatásban részesíti, ezzel hátrányos versenyhelyzetet teremt a többi tagállamban honos vállalkozások számára, amelyet azok kormányai nem nézhetnek jó szemmel.

Ami Barav még 1975-ben is így írt: „Ennek az eljárásnak a komolysága – amelyet az Európai Bíróság „figyelmeztető eljárásnak (warning procedure) nevezett” (Joined Cases 2 and 3/62, Commission of the EEC v. Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium, Judgment of December 14, 1962, ECR [1962] 425-436.) – mindenekelőtt politikai implikációiból fakad. Érthető tehát, hogy Gand Főtanácsnok nagy óvatosságot javasolt az ilyen ügyek kezelése során, mondván: »egy tagállam magatartásának megítélése – mások magatartása megítélésének minden mérlegelési bizonytalansága mellett – nem vehető könnyen.«⁵

„Az esetek túlnyomó többségében a viták a Bizottság és a tagállamok közötti megbeszélések során rendeződnek. (Valójában a viták kevesebb, mint 10 százaléka zárul a Bíróság határozatával.) Ez bizonyítja, hogy a perléshez – s ez így helyes – csak végső esetben szabad folyamodni.”

Klasszikus munkájában Audretsch így jellemezte a Bizottság korai, azaz 1977 előtti beállítottságát: „A formális kikényszerítési eljárás megindítását kerülni kellett. Valóban, a felszólító levél kibocsátása, de még inkább az indokolt vélemény, illetve a keresetindítás (barátságtalan) politikai fellépésnek minősült. Csak mintán bebizonyosodott, hogy valamennyi informális erőfeszítés hatástalan maradt, került sor formális lépésre. Ezt a lépést mintegy ultima ratióknak tekintették. Ezért minden egyes formális lépésről külön döntöttek, hiszen (minden egyes lépés önálló) politikai aktusnak minősült, politikai konzekvenciákkal. Amint az általános politikai atmoszféra (belső és külső válságok nyomán) romlott, a Bizottság úgy ítélte meg, hogy tanácsosabb óvatos, szelektív politikát folytatnia, a minimumra csökkentve a konfrontáció kockázatát.”⁶

5. 1973-ban három új taggal bővült a Közösség – 1977-ben új kikényszerítési politika kezdődött

Tárgyunk szempontjából ennek most azért tulajdonítunk jelentőséget, mert az Egyesült Királyság, Dánia és Írország csatlakozásával három olyan államról van szó, amelyek a közösségi jogot (a jogot egyáltalán?) tiszteletben tartják. Az

⁵ Az eredeti francia szövegben – 1962-ben az angol még nem volt a Közösség hivatalos nyelve – „procédure comminatoire” kifejezés szerepel, ami a francia polgári jogban olyan intézkedés jelzője, amelynek célja nyomásgyakorlás az adósra kötelezettsége teljesítése irányában. Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT, *Lexique de termes juridiques*, Paris, 1990, 101.

⁶ H. A. H. AUDRETSCH, *Supervision in European Community Law*, Amsterdam, New York, Tokyo, 1986².

1979-1984-es időszakban például valamennyi formális aktus (felszólító levél, indoklással ellátott vélemény, kereset) tekintetében ezek az országok az alsó harmadban foglalnak helyet. Azt is tudjuk, hogy az Egyesült Királyságnak az európai integrációhoz való stratégiai viszonyulásában a szabad piacnak mindig is elsőbbsége volt az intervencionista megközelítéssel szemben.

A tagok számának növekedése, a közösségi joganyag bővülése, illetve a közös piac szabályait megtartó és megtartatni törekvő államok érkezése után nem csodálhatjuk, hogy amikor a brit Roy Jenkins elnökletével új Bizottság lépett hivatalba, a Bizottság jogkikényszerítési politikája mind filozófiáját, mind gyakorlatát tekintve radikális irányváltáson ment át.

Az új politikának öt eleme volt:

- a) A Bizottság igyekezett megfosztani a kötelezettségszegési eljárást addigi erős politikai jellegétől, gyengíteni a Bírósághoz benyújtott kereset „*végző*” drámai felfogását.
- b) A Bizottság – szembeállva azzal a felfogással, hogy minden egyes esetnek sajátos politikai természete van – az összes hasonló ügyről egyszerre hozott döntést.
- c) Szigorúbb felvigyázási rendszert vezettek be az irányelvek határidőre történő átültetésével kapcsolatban.
- d) A Bizottság gyakorlatilag valahányszor jogsértést észlelt, megindította az adminisztratív eljárást, tehát legalább felvette a tagállami szervekkel a kapcsolatot a feltételezett jogsértés ügyében.
- e) A Bizottság erősítette a polgárok és a politikai aktorok tájékoztatását a tagállami jogsértésekről és az általa megindított kikényszerítési eljárásokról.

Ezek a változtatások az EK 169. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárást teljesen újjá formálták. A Bizottság a tagállamok jogkövetésének szorosabb, rutinszerűbb, jogiasabb megközelítését alakította ki. Ez a belső munka átszervezését és a külső fellépés átalakítását egyaránt követelte, illetve magával hozta.

6. Az egységes belső piac megvalósítása újabb reformokat követel

Az egységes belső piac programját a Bizottság karizmatikus elnöke, a francia Jacques Delors dolgoztatta ki, és részben az ő személyes sikerének tekinthető, hogy az 1986-ban elfogadott Egységes Európai Okmányba foglalt alapszerződés-módosítással a tagállamok megteremtették a megvalósítás „*alkotmányos*” alapjait.

Az 1992 végéig áttörést célzó program a közös piac útjában álló akadályok kiiktatását, lejjebb szállítását célzó közel háromszáz irányelvtervezet-csomagot is tartalmazott. Ha ezeknek az irányelveknek az átültetését a tagállamok nem kellő fegyelmezettséggel végzik el, a belső piac mint program megbukik, a tőle várt gazdasági hatékonyságjavulás pedig nem következik be.

A Bizottság tehát – továbbmenve a Jenkins által megkezdett úton – tovább szigorította a kikényszerítési eljárást.

Bevezette az irányelvek tagállami implementálását szolgáló intézkedések szisztematikus ellenőrzését, valamint az implementációra meghatározott határidők betartásának szoros kontrollját. A Bizottság immár kivétel nélkül eljárást indított, ha a tagállam nem közölte az irányelvben előírt határidőben a megtett intézkedéseket. Egy további módszerként a Bizottság bátorítani kezdte a polgárokat és a vállalkozásokat a tagállami jogsértések bejelentésére (bepanaszolására).

Ezek az újabb lépések ismét az eljárás esetleges jellegének gyengülése, rutinszerűvé válása felé vittek.⁷ A Bizottság saját elhatározása nyomán ugyan, de az integráció előrehaladásának nyomása alatt is szűkítette az eljárás megindításával illetve végigvitelével kapcsolatban jog szerint őt megillető szabad mérlegelési kört.

Az aktorok (tagállamok, magánszemélyek, vállalkozások) körének bővülése és az „esetek” számának gyarapodása a jog, mint az egyneműsíthető társadalmi jelenségek egységes szabályozására hivatott társadalmi rendszer malmára hajtotta a vizet.

A jelenből visszatekintve az a jelenség is megfigyelhető, hogy a panaszok ösztönzésével a Bizottság egyrészt sok, mindig résen lévő támogatóra lelt a kötelezettségsszegések megismerésében, másrészt mivel a panaszok feldolgozása munkaigényes feladat, egyúttal a saját munkáját is megszorította.

Az 1980-as évek közepétől, illetve az 1990-es évek elejétől a Bizottság több változtatást határozott el a kikényszerítési ügyek „házon belüli” kezelése terén: igyekezni kell a panaszokat szorosabban szervezeten kezelni, a korlátozottan rendelkezésre álló emberi erőforrásokat néhány kiemelt területre (így a belső piac, majd a környezetvédelem kiemelt helyet kaptak) koncentrálni, valamint el kell érni, hogy a Bizottság rövidebb időközönként döntsön a kikényszerítési ügyekben, csökkentve ezzel az ügyek feltorlódását, lelassulását.

1996-ban újabb belső lépések megtételére került sor. Ezek a reformok mindenekelőtt az eljárás gyorsítását célozták. Az eljárások elhúzódása nagyon gyakori volt (és tegyük hozzá, hogy az erőfeszítések ellenére máig az is maradt).

⁷ Megjegyezzük, hogy időközben a tagállamok köre Görögországgal, Spanyolországgal és Portugáliával bővült. Görögország pedig a kezdetektől napjainkig a közösségi jogot viszonylag gyakran sértő állammak bizonyult.

A tudomásszerzéstől a kereset benyújtásáig rendszerint több mint egy év telt el. Ehhez hozzátehetjük, hogy a fentebb hivatkozott vizsgálataink azt is jól megmutatták, hogy ráadásul az eljárás formális megindításáig, illetve az egyes formális aktusok kibocsátásáig tartó idő hossza a tagállamok számára mondhatni kiszámíthatatlannak volt tekinthető. Előfordult azonban, hogy a Bizottság gyorsan (hónapok alatt), volt amikor nagyon sok idő (akár több év) elteltével lépett. Ha ehhez hozzávesszük, hogy a kereset benyújtása után a szintén időigényes (átlagosan mintegy két év), akkor a tagállami kötelezettségszegési eljárások súlyos gyengesége tárul elénk. Tehát az eljárás bármely szakaszának kiszámíthatóbbá tételét és gyorsítását célzó intézkedések szükségesnek tekinthetők.

7. A panasz-formanyomtatvány

1989-ben a Bizottság a bejelentések egyszerűbbé és hatékonyabbá tétele érdekében formanyomtatványt vezetett be. A formanyomtatvány – magától értetődően nem kötelező jogi aktus – bár jogdogmatikailag szinte súlytalan, témánk szempontjából távolról sem elhanyagolható. A formanyomtatvány kialakításának szükségessége mindenekelőtt arra utal, hogy a panaszok száma megnőtt, feldolgozásuk, hivatalon belüli kezelésük megkönnyítése egységesítést igényelt.⁸

Miközben a formanyomtatvány a Bizottság hivatali munkatársainak munkáját kívánja megkönnyíteni, egyúttal a panaszok bizonyos szűrésére, a tagállami kötelezettségszegésekkel kapcsolatos jogérvényesítési lehetőségekkel összefüggő ismeretterjesztésre is módot teremt.

A formanyomtatvány a panaszos személyazonosságára is rákérdez. Ennek magyarázata lehet, hogy a Bizottság ne kényszerüljön „*fantom-bejelentőkkel*” foglalkozni, másfelől a személyazonosság ismerete ahhoz is elengedhetetlen, hogy a Bizottság értesítéssel lehessen az eljárás menetéről a panaszos felé.

A panaszost a nem kötelezően alkalmazandó bejelentés-formula arra készíti, hogy a tagállami kötelezettségszegést tárgyszerűen jelölje meg („*a panaszra okot adó tényeket lehető legteljesebben írja le*”), nevezze meg a jogsértő állami szervet, lehetőség szerint csatolja a kérdéses jogsértő aktust, illetve a jogsértés alátámasztására vonatkozó dokumentumokat.

Mindenképpen úgy véljük, hogy egy, a formanyomtatvány igényeit teljesen kielégítő beadvány gondos tanulmányozást igényel a Bizottság hivatali szervei részéről.

⁸ 1998 és 2004 között minden évben ezer fölött volt a panaszok száma, összesen 8845 panaszt regisztráltak. Forrás: A Bizottság éves jelentései a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről.

A nyomtatvány arra is nyomatékosan felhívja a panaszos figyelmét, hogy amennyiben más szervnél – tagállami közigazgatási szervnél, tagállami bíróságnál – is indított eljárást az illető, ennek dokumentumait szintén csatolnia szükséges. Ezzel a Bizottság hivatalnokai alaposabban tájékozódhatnak az ügy konkrét állásáról, adott esetben elkerülhetik a fölösleges eljárást.

A formanyomtatványhoz csatolt tájékoztató tömören ismerteti a tagállamokkal szembeni kötelezettségszegési eljárás lényegét, s nyomatékosan felhívja a figyelmet arra, hogy „*aki úgy ítéli meg, hogy egy intézkedés (törvény, rendelet vagy közigazgatási aktus) vagy gyakorlat ellentétes a közösségi joggal, mielőtt panaszt nyújtana be a Bizottsághoz, vagy azzal egy időben forduljon jogorvoslatért a tagállami közigazgatási vagy bírói szervekhez (beleértve a nemzeti vagy regionális ombudsmant és/vagy a rendelkezésre álló választottbírósági, illetve egyeztető eljárásokat).*”

8. A panaszos helyzetének jogiasodása - Az Európai Ombudsman fellépése

Az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kiviláglik, hogy – mindenekelőtt a Bizottságot a kötelezettségszegési eljárások megindítása és az egyes formális aktusok kibocsátása tekintetében megillető széleskörű mérlegelési jog miatt – a kötelezettségszegést bejelentő személynek (a panaszosnak) nincs joga arra, hogy az eljárás megindításának elmaradása miatt megsemmisítési (EK 230. cikk) vagy mulasztási eljárást (EK 232. cikk) indítson.⁹

A panaszosnak a 226. (illetve 228.) cikk szerinti eljárásban nincsenek a szó szoros értelemben vett eljárási jogai, az eljárásban nem vesz részt. A panaszos ugyanakkor – a Bizottság eljárását kifogásolva – az Európai Ombudsmanhoz fordulhat.

Az Ombudsman 1997-es vizsgálata¹⁰

1997 áprilisában az Európai Ombudsman saját hatáskörében eljárást kezdeményezett a Bizottságnak a kötelezettségszegési eljárás adminisztratív szakaszában tanúsított magatartásával kapcsolatban. A vizsgálat gyakorlati

⁹ Case 247/87, *Star Fruit v. Commission* [1989] ECR 291., case 87/89., *Sonito v. Commission* [1990] ECR I-1981, order of the Court of First Instance in Case T-182/97., *Hubert Ségaud and Monique Ségaud v. Commission* [1998] ECR II-271., Case C-371/89., *Maria-Theresia Emrich v. Commission* [1990] ECR I-1555., C-247/90., *Maria-Theresia Emrich v. Commission* [1990] ECR I-3913.

¹⁰ A vizsgálatról szóló beszámolót és a hozott határozatot az Ombudsman 1997-es éves jelentésének 270-274. oldalain tette közzé.

kiindulópontját az adta, hogy az Ombudsman sok panaszt kapott a Bizottság ilyen típusú eljárásával kapcsolatban. A panaszosok nem a Bizottságot megillető mérlegelési jogkör gyakorlását nehezményezték, tehát nem azzal fordultak az Ombudsmanhoz, hogy a Bizottságnak meg kellett volna indítani az eljárást, de mégsem tette. A panaszosok a Bizottság az eljárás pert megelőző, adminisztratív szakaszában tanúsított magatartását kifogásolták. Ugyanis az eljárás elhúzódott, a panaszos nem kapott információt a panasz sorsáról, illetve a Bizottság nem indokolta meg, hogy miért jutott arra az álláspontra, hogy a felpanaszolt esetben nem történt kötelezettségszegés a tagállam részéről.

Az Ombudsman elvi kiindulópontja az volt, hogy hivatásához tartozik a Közösség intézményei és az uniós polgárok közötti kapcsolatok javítása. A Bizottság, mint a Szerződés őre kinyilvánítottan nagy jelentőséget tulajdonít a magánszemélyektől érkező panaszoknak a tagállamok közösségi jogsértéseiről való tudomásszerzés terén. Alapvető fontosságú tehát, hogy a polgárok bizalommal legyenek a feltételezett jogsértéssel kapcsolatos bejelentések bizottsági kezelése iránt.

Az Ombudsman vizsgálata során arról győződött meg, hogy a Bizottság saját elhatározása alapján, adhatna több eljárási jogot a panaszosoknak az adminisztratív eljárásban. Magától értetődően ez nem kérdőjelezné meg az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában rögzült álláspontot, miszerint a Bizottság döntését az eljárás megindításáról (vagy nem megindításáról) a Bíróság előtt nem lehet megtámadni.

Az Ombudsman azt javasolta a Bizottságnak, hogy közölje a nyilvántartásba vett panaszossal, hogy ideiglenesen arra az álláspontra jutott, hogy nem történt tagállami jogsértés, valamint ismerettesse a panaszossal, hogy álláspontját mire alapozza, s adjon neki határidőt arra, hogy észrevételeket tehesen.

Az Ombudsman szerint így lehetővé válna, hogy az uniós polgárok bírálják a Bizottság álláspontját, a Bizottság pedig válaszolhatna ezekre a kritikákra. Ezzel a panaszos teljesebben vehetne részt az eljárásban, ami növelné az eljárás átláthatóságát, s ezzel a polgárok bizalmát.

A Bizottság válaszában elismerte, hogy a panaszosnak meghatározott helye van a kötelezettségszegési eljárások pert megelőző szakaszában, amelyhez fűződő eljárási garanciákat a Bizottság folyamatosan fejleszti. A Bizottság kinyilvánította készségét arra, hogy tovább lépjen ezen az úton.

A Bizottság ugyanakkor emlékeztetett arra, hogy kivétel nélkül valamennyi panaszt nyilvántartásba vesz, a beérkezett panaszról elismervényt küld, s a panaszos értesítést kap arról, hogy a panasz nyomán milyen lépés történt, a vizsgálat milyen eredményre vezetett, illetve indít-e a Bizottság eljárást, vagy nem.

Az eljárás időtartamát illetően a Bizottság közölte, hogy a speciális esetektől eltekintve a panasz nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül döntés születik az eljárás megindításáról.

Ami az eljárás megindításának elvetéséről hozott döntés indokainak a panaszossal való közlését illeti, a Bizottság utalt arra, hogy a panaszost gyakran már az elvetésre vonatkozó javaslatról értesítették, nem ritkán az indokokkal együtt. A Bizottság – a nyilvánvalóan megalapozatlan panaszoktól eltekintve – készen mutatkozott arra, hogy kiterjessze ezt a gyakorlatot.

Az Ombudsman 303/97/PD. számú határozatában úgy ítélte meg, hogy a Bizottság eljárása, amelynek során minden panaszos értesítést kap a nyilvántartásba vételről, és arról, hogy milyen lépések történtek az ügyben, illetve az, hogy a különleges esetektől eltekintve egy éven belül döntés születik az eljárás megindításáról, valamint hogy ez utóbbi esetben az indokokról – melyek között gyakori a tagállami hatóságokkal folytatott megbeszélések elhúzódnása, a tagállami szervektől jövő információra várás – értesítést kap a panaszos, megfelelő, s nem állapítható meg hivatali visszásság (*maladministration*).

A Bizottság figyelembe vette az Ombudsman javaslatait. Ennek megfelelően a Bizottság valamennyi esetben értesíteni fogja a panaszost arról, ha le kívánja zárni az ügyet, s közölni fogja azokat az indokokat, amelyek alapján arra a meggyőződésre jutott, hogy a tagállam részéről nem történt jogsértés.

Az Ombudsman – jelentős előrelépésnek ítélve a Bizottság elhatározását – lezárta a vizsgálatot.

Az Ombudsman Thessaloniki Metró ügyben hozott határozata¹¹

A 226. cikk szerinti eljárásban a panaszost megillető jogokkal sokoldalúan foglalkozik nagy jelentőségű határozatában az Európai Ombudsman.

Az esetben a panaszos egy közbeszerzési eljárással kapcsolatos ügyben bejelentést tett a Bizottságnál a közbeszerzésre vonatkozó közösségi jog megsértése miatt. A panaszos állítása szerint a Thessaloniki Metro ügyért felelős bizottsági szolgálat (szervezeti egység-*service*) arra a megállapításra jutott, hogy fennáll a 93/37/EGK irányelv¹² nyilvánvaló megsértése, valamint az egyenlő elbánás elvének megsértése, ezen az alapon azt javasolta, hogy a Bizottság küldjön figyelmeztető levelet a görög kormánynak. Mégis, amikor az

¹¹ Az Ombudsman 2001. január 30-i határozata az Európai Bizottsággal szemben benyújtott 995/98/OV számú panaszra.

¹² *A Tanács 1993. június 14-i 93/37/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról.* OJ L 199., 1993. 08. 09., 54.

ügy a biztosok kollégiuma 1998. április 7-i ülése elé került, radikális és váratlan fordulat következett be a megítélésben. A panaszos ügy ítélte meg, hogy a Bizottság politikai megfontolások alapján zárta le az ügyet, amelynek nem volt jogi alapja, és a közérdek sem indokolta. Végeredményben tehát a Bizottság a 226. cikkben adott diszkrecionális jogkörét nem megfelelően, azzal visszaélve gyakorolta. A panaszos állítása szerint a Bizottságnak az ügy lezárására vonatkozó döntésének indoklása nem megfelelő és ellentmondásos volt.

Az Ombudsman emlékeztetett, hogy a közösségi jog megsértésével összefüggő adminisztratív eljárással kapcsolatos saját eljárása során a Bizottság kinyilvánította, hogy kész arra, hogy mielőtt elutasítja a panaszt, értesíti a panaszost az elutasításra vonatkozó javaslat indokairól.¹³ Annak érdekében, hogy elérhesse a panaszos informálásának célját, az indoklásnak világosnak és érthetőnek kell lenni.

A panaszos azt állította, hogy a Bizottság megsértette az ügy lezárása előtt a meghallgatásához való jogát.

Az Ombudsman úgy vélte, hogy a Bizottságnak a korábbi vizsgálat¹⁴ során vállalt kötelezettsége magába foglalja azt az alapvető követelményt, mely a fair adminisztratív eljárást fogalmazza meg: a személynek joga van arra, hogy az érdekeit érintő döntést megelőzően megtehesse észrevételeit.

Az Ombudsman rögzíti, hogy a panaszos lehetősége arra, hogy megtehesse észrevételeit, szükségképpen magába foglalja egyebek mellett a következőket:

1. megfelelő hosszúságú idő az észrevételek elkészítésére és megtételére; továbbá
2. kielégítő információ a javasolt lezárásra vonatkozóan, hogy a panaszos észrevételeiben a releváns kérdésekben állást foglalhasson.

Az Ombudsman arra is emlékeztet, hogy a Bizottság nem adott (a valóságnak) megfelelő választ a panaszosnak az ügy lezárására vonatkozó határozati javaslatát illetően. A Bizottság tehát nem adott a panaszosnak tényleges lehetőséget arra, hogy észrevételeiben a tényleges kérdésekhez fűzzön észrevételeket. A Bizottság nem adta meg a panaszosnak a méltányos lehetőséget arra, hogy meghallgatást találjon a panaszára vonatkozó ügy lezárása előtt. Ez hivatali visszasságot testesít meg.

Az Ombudsman végül felhívja a figyelmet, hogy a fenti esetjog nem zárja ki, hogy a Bizottság lépéseket tegyen arra, hogy a későbbiekben elkerülje a 226. cikk szerinti eljárásban a panaszok kezelése során a hivatali visszasságot.

¹³ Itt az Ombudsman a fentebb ismertetett 303/69⁷/PD határozattal zárult vizsgálatára utal.

¹⁴ 303/97/PD, a 1997-es éves jelentés, 270-274.

Az Ombudsman különösen ajánlja, hogy a Bizottság fontolja meg egy világos eljárási rend (*procedural code*) elfogadását az ilyen panaszok kezelésére, hasonlóan a versenyügyekben létező eljárási kódexhez.

A Bizottságnak különösen világossá kellene tennie az adminisztratív szakaszban az indoklással ellátott vélemény elfogadásáról hozandó, a jogvítás eljárást megelőző szakaszt lezáró döntés eljárási vonatkozásait.

Egy ilyen kódex fontos lépés lenne ahhoz, hogy valósággá váljon a polgároknak a megfelelő ügyintézéshez való joga, amelyet az Európai Unió 2000. december 7-én Nizzában proklamált Alapjogi Kartája is elismert.¹⁵

Az Ombudsman arra is felhívja ugyanakkor a figyelmet, hogy a diszkrecionális jogkör nem jelent diktatórikus vagy önkényes hatalmat. Egy közület (*public authority*) mindig köteles indokolni, hogy miért döntött egy bizonyos fellépés, s nem valamely másik mellett. A diszkrecionális jogkör gyakorlásának normális velejárója a választott eljárás (*course of action*) indoklása.

Továbbá amikor egy intézmény diszkrecionális jogkörével él, köteles a számára biztosított jogkörön belül eljárni. (Az Ombudsman itt az Európa Tanácsnak a közigazgatási szervek mérlegelési jogának gyakorlásával kapcsolatos ajánlására hivatkozik.)¹⁶ Széles diszkrecionális jogkörök ugyan létezhetnek, de azoknak mindig vannak jogi korlátai. Az ilyen jogkör általános korlátait az Európai Bíróság esetjoga rögzíti, amely megköveteli például, hogy az adminisztratív szervek következetesen, jóhiszeműen, diszkriminációmentesen kötelesek eljárni, tiszteletben tartva az arányosságot, a méltányosságot és a jogos elvárások elvét, tiszteletben tartva az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat.¹⁷

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Ombudsmannak a közösségi jog megsértését állító panaszosokkal való kapcsolatokról

A Bizottság – az Ombudsman 2001-es hivatali visszaélést megállapító határozatát követően – 2002-ben közleményt¹⁸ (nem kötelező aktust) bocsátott

¹⁵ Időközben az Európai Unió Alapjogi Kartája bekerült az Európai Unió Alkotmányos Szerződésébe („Szerződés európai alkotmány létrehozásáról”) „Megfelelő ügyintézéshez való jog” elnevezés alatt. Az Alkotmányos szerződés a kézirat lezárásakor nem volt hatályban.

¹⁶ *Recommendation N° R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities* = „The administration and you, Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons, a handbook.” Council of Europe Publishing, Council of Europe, 1996, 362.

¹⁷ http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/acc_doc/index_en.htm

¹⁸ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és az Európai Ombudsmannak a közösségi jog megsértését (felpanaszoló) panaszosokkal való kapcsolatokról. Brüsszel, COM (2002) 141 final, 2002. 03. 20.; Commission communication to the European Parliament and

ki, amelyben immár nyilvánosságra hozta azokat a részletes szabályokat, amelyeket magára nézve kötelezőnek nyilvánít.

A panasz

A Bizottság értelmezésében a panasz olyan közlés, amely valamely tagállam meghatározott intézkedéséről – ez lehet törvény, rendelet vagy közigazgatási aktus – azt állítja, hogy ellentétes a közösségi jog rendelkezéseivel vagy elveivel.

Panaszt bárki benyújthat, a panasz eljárás ingyenes. A panaszosnak nem kell érdekelttségét bizonyítania, azt sem kell bizonyítania, hogy a felpanaszolt jogsértés elsősorban vagy közvetlenül érinti.

A panasz jogi értelemben formátlan eljárás.

A Bizottság közleménye értelmében a bejelentéseket írásban, levélben, faxon vagy e-mailben kell megtenni, vagy a Bizottság valamely tagállamban lévő képviselőjénél.

A bejelentésnek valamely hivatalos közösségi nyelven kell íródnia. A Bizottság formanyomtatványt tett közzé a panaszok benyújtására.¹⁹ A formanyomtatvány használata nem kötelező.

A bejelentő személyes adatainak védelme

A bejelentő kilétének és a közölt információknak a felfedésére a szóban forgó tagállam részére csak az illető előzetes beleegyezése esetén van lehetőség. Ezen túl be kell tartani a vonatkozó közösségi jogot (45/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, 1049/2001/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet.)²⁰

A „panasz eljárás”

A Bizottság Főtitkársága valamennyi ilyen tartalmú kapcsolatfelvételt (*correspondance*) felvesz a panaszokat tartalmazó központi nyilvántartásba. A Főtitkárság nem rögzíti ebben a nyilvántartásban a következő bejelentéseket:

- névtelen bejelentés, vagy amely nem tünteti fel a küldő címét, vagy a cím nem teljes;
- nem közli a tagállam nevét, amelynek jogsértését panaszolja;

the European Ombudsman on Relations with the complainants in respect if infringements of community law Brussels, COM (2002) 141 final, 2002. 03. 20.

¹⁹ europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_en.htm

²⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról. OJ L 8., 2001. 01. 12., 1.; Az Európai Parlament és a Tanács 2001. május 30-i 1049/2001/EK rendelete az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről. OJ L 145., 2001. 05. 31., 43.

- ha a bejelentés magánszemély jogsértésére vonatkozik, s nem derül ki, hogy kapcsolódik-e közület jogsértéséhez;
- ha nincs benne panasz;
- olyan panasszal él, amellyel kapcsolatban a Bizottság már világos, egyértelmű, közzétett állásponttal rendelkezik, amelyet a panaszossal közölni fognak;
- olyan panasszal él, amely egyértelműen kívül esik a közösségi jogon.

Ha kétség merül fel, akkor a Főtitkárság megkeresi az illetékes részleget (*department*), és ha az 15 napon belül nem nyilatkozik, akkor a panaszt nyilvántartásba veszi.

Ilyen esetben nem arról van szó, hogy a Bizottság a bejelentést nem létezőnek tekinti, hanem arról, hogy nem vonatkoztatja rá az úgynevezett panaszeljárást, azaz a panaszost megillető – később tárgyalandó – jogokat nem ismeri el.

Értesítés a panasz (bejelentés) beérkezéséről

A Főtitkárság 15 napon belül egy előzetes elismervényt küld valamennyi hozzá érkezett megkeresésről. Amennyiben a megkeresést bejelentésként vették nyilvántartásba, a Főtitkárság az előzetes értesítés elküldésétől számított egy hónapon belül újabb elismervényt küld. Ez már tartalmazza a bejelentés számát, amelyre aztán a további levelezésben hivatkozni kell. Ha számos ugyanolyan panasz érkezik, az elismervényt a Hivatalos Lapban és az Európa szerveren történő közzététel pótolhatja.

Amennyiben a Bizottság valamely egysége úgy határoz, hogy a közlést nem veszi panaszként nyilvántartásba, arról egyszerű levélben, s a fenti okokra történő hivatkozással értesíti a bejelentőt. Szükség esetén a Bizottság értesíti a bejelentőt az egyéb odafordulási lehetőségekről (nemzeti bíróság, Európai Ombudsman, nemzeti vagy nemzetközi panasz-eljárások).

A bejelentővel történő kommunikáció

A Bizottság valamennyi formális döntéséről (felszólító levél, indoklással ellátott vélemény, kereset benyújtása, az ügy lezárása) értesíti a panaszost.

Az eljárás bármely szakaszában a panaszos saját költségére helyben kérheti a Bizottság tisztviselőitől, hogy magyarázzák meg a döntés indokait.

A bejelentésekkel kapcsolatos vizsgálódások határideje

Főszabályként a Bizottság hivatali egységei a Főtitkárságnál történt nyilvántartásba vételt követően megvizsgálják a bejelentésben foglaltakat, s egy éven belül döntenek arról, hogy javaslatot tesznek-e felszólító levél kibocsátására, ezzel a formális eljárás megindítására, illetve az ügy lezárására.

A Bizottság az ügyben saját belátása szerint dönt. A mérlegelési jog nem csak arra vonatkozik, hogy indít-e vagy lezár-e egy eljárást, hanem arra is, hogy mely bejelentés tekintetében hoz egyáltalán döntést. A panaszos a Bizottság döntéséről írásbeli értesítést kap.

Az ügy lezárása

A sürgős intézkedést igénylő esetek kivételével, amennyiben a Bizottság hivatali egysége azt szándékozik javasolni, hogy az ügyet zárják le, erről a panaszost a javaslat indoklásával együtt előzetesen értesíti, s felkéri, hogy négy héten belül tegye meg észrevételeit.

Amennyiben a panaszos nem válaszol, nem érhető el vagy észrevételei nem győzik meg a Bizottság hivatali egységét, az ügyet továbbvizsgál. Az esetleges döntésről a bejelentőt értesítik.

Ha a bejelentő észrevételei meggyőzik az illetékes hivatali egységet, s az újragondolja álláspontját, a vizsgálat folytatódik.

Az egyszerűsített lezárási eljárás

Amennyiben nem kerül sor formális felszólító levél kibocsátása, úgy is megtörténhet az ügy végleges lezárása, hogy az nem kerül a Bizottság, mint testület elé.

Erre akkor kerülhet sor, ha a bizottsági hivatali megvizsgálás során egyértelművé válik, hogy a panasz alaptalan, irreleváns, nincs bizonyítva, nincs kielégítően alátámasztva ahhoz, hogy panaszként kezeljék. Az egyszerűsített lezárást akkor is alkalmazható, ha a panaszos kinyilvánítja, hogy nem érdekli a bejelentés további sorsa.

Amennyiben a Bizottság ezt az eljárást kívánja alkalmazni, erről informálja a bejelentőt.

Úgy gondoljuk megalapozottan állítható, hogy az Európai Ombudsman nyilvánvalóan a panaszosok fellépése által inspirált – a megfelelő ügyintézéshez való jog, a jogállamiság elvének építő értelmezése segítségével – bátor, kreatív megnyilvánulása hatására a Bizottság a kötelezettségszegési eljárásban a panaszosok számos, korábban hiányzó eljárási jogosultságát nemcsak elismerte, s gyakorlatában ma már tiszteletben tartja, hanem formális aktusban ki is nyilvánította azokat.

Ezen fejlemények hatására a kötelezettségszegési eljárás egy – a Szerződésben nem említett – szeletének jelentős formalizálása, jogiasodása következett be.

9. A Maastrichti Szerződés módosítása: a kötelezettségszegési eljárás szankcióval egészül ki

Amint fentebb arról már említést tettünk, a 169. (jelenleg 226.) cikk szerinti eljárás úgynevezett megállapítási eljárás. Az Európai Bíróság ítéletében rögzíti a tagállam jogsértését, nem kerül sor szankció kiszabására. A 171. cikk eredetileg a tagállamoknak azt a kötelezettségét erősítette meg, hogy a Bíróság ítéletében foglalt jogsértést meg kell szüntetniük. Ennek pontos tartalmát a Bíróság ítélete nem foglalja magában, a megszüntetés határidejét sem jogszabály, sem a Bíróság ítélete nem tartalmazza. Az Európai Bíróság egy *Bizottság kontra Olaszország* ügyben kijelentette, hogy az ítélet végrehajtását annak meghozatalát követően azonnal meg kell kezdeni, és a lehető leghamarabb be kell fejezni.²¹

Ez azonban nem volt elegendő ahhoz, hogy a tagállamok kivétel nélkül így is járjanak el. Számos esetben a tagállamok késlekedtek az ítélet végrehajtásával, azaz a közösségi jogsértés megszüntetésével. A Bizottság 1999 végéig összesen 45 esetben nyújtott be az ítélet végrehajtásának elmulasztása miatt keresetet. A második 169. cikk szerinti eljárásban a korábban hozott ítélet végrehajtásának elmulasztását állapította meg a Bíróság. A jogi helyzet nem változott.

Az áttörés az 1991-es Kormányközi Konferencián következett be, ahol az Egyesült Királyság a tárgyalások napirendjére felvetette a szankció kérdését.

A motívumok között biztosan szerepelt, hogy részben a belső piaci jogharmonizációs feladatok felduzzadása miatt az 1980-as évek második felében gyors növekedésnek indult a kötelezettségszegési eljárások száma. A kötelezettségszegések egyúttal a belső piaci program megvalósítását is veszélyeztették. A kötelezettségszegési eljárás „megkeményítésél” a Bizottság és az Európai Bíróság is kifejezetten támogatta. A konferencia végül a tárgyan benyújtott brit javaslatnak megfelelően módosította az EK Szerződés 171. (jelenleg 228.) cikkét.

Ennek értelmében egy új bekezdés kerül a cikkbe, amely így szól:

„(2) Ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem tette meg a szükséges intézkedéseket, miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, indoklással ellátott véleményt ad, amelyben megjelöli, hogy az érintett tagállam mely pontokban nem tett eleget a Bíróság ítéletének.

Ha az érintett tagállam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság a Bírósághoz fordulhat. Egyúttal meghatározza az érintett tagállam által fizetendő

²¹ 131/84 Bizottság kontra Olaszország [1985] ECR 3531. Ezt az álláspontot a Bíróság később több ítéletében megerősítette. Lásd a C-271/01. sz. Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 27. pontját, illetve a C-387/97. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben hozott ítélet 82. pontját. (Európai Bírósági Határozatok Tára 2000. I-5047.)

átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét, amelyet az adott körülmények között megfelelőnek ítél.

Ha a Bíróság megállapítja, hogy az érintett tagállam nem tett eleget az ítéletében foglaltaknak, a tagállamot átalányösszeg vagy kényszerítő bírság fizetésére kötelezheti. Ez az eljárás nem érinti a 170. (jelenleg 227.) cikket.”

A módosítás az eddigi kötelezettségszegés megállapításával végződő eljárást kiegészítette az ítélet végrehajtásának elmulasztása, a jogsértés fennmaradása esetére pénzügyi szankció kiszabásának lehetőségével. Ez a jogi lehetőség a Bizottság és a tagállamok számára teljesen új helyzetet teremtett, hiszen immár kezdettől fogva a pénzügyi szankció kiszabása lehetőségének „árnyékában” lehetett folytatni kettejük párbeszédét a kötelezettségszegések kapcsán.

A nemzetközi szervezetek világában szintén ismeretlen eszközzel van szó, amelynek bevezetése a tagállamok, mint a közösségi jog „rendes alanya” pozícióját erősítette.²² A szerződésmódosítás 1993. november 1-én lépett hatályba. A Bizottság voltaképpen évekig várt az új lehetőség „élesítésével.”

10. A Bizottság 1996-os emlékeztetője a 228. cikk alkalmazásáról²³

1996-ban emlékeztetőt bocsátott ki a 228. cikk alkalmazásáról. Ebben a tagállamokhoz intézett nem kötelező dokumentumban jelezte, hogy milyen kritériumok alapján kívánja a jövőben a 228. cikkben foglalt új hatáskörét gyakorolni.

A kötelező jelleget – összhangban a közösségi jogban elfogadott felfogással, és Fenelly Főtanácsnoknak a C-197/98 sz. Bizottság kontra Görögország ügyben ismertetett indítványában foglaltakkal – úgy értjük, hogy miközben a Bizottságnak nincs joga ezt a kérdést önhatalmúlag, mindenkire nézve kötelezően rendezni, éppen magára a Bizottságra lesz kötelező, amennyiben ha el kíván térni ezektől a közzétett szempontoktól, akkor azt mindenképpen indokolnia kell. Maga a jogi forma (emlékeztető) is erre utal. A nem kötelező jelleg – amint azt látni is fogjuk – az Európai Bíróság felől szemlélve különösen egyértelmű, amennyiben az emlékeztetőben foglaltak csak úgynevezett „megfelelő kiindulási pontként szolgálnak” a Bíróság önálló bírság-kiszabási jogának gyakorlásához.

²² Megjegyezzük, hogy ugyanez a szerződésmódosítás a tagállamok költségvetési fegyelmezése kapcsán is megteremtette a pénzügyi szankció kiszabásának lehetőségét a kötelezettségszegő tagállammal szemben. Lásd az EK Szerződés 104. cikkét.

²³ Memorandum on applying Article 171 of the EC treaty. 96/C 242/07. Official Journal C 242., 1996.08. 21., 6.

Az intézményesülés szempontjából azonban a jogi kötelező erő kérdése csak egy mozzanat. Az igazi kérdés az, hogy a gyakorlatban ezek a szándéknyilatkozatok hogyan fognak érvényesülni.

A Bizottság kinyilvánította, hogy értelmezése szerint, ha egy tagállam nem tesz eleget a Bíróság ítéletében foglaltaknak, s ezért a Bizottság úgy dönt, hogy ismét a Bírósághoz fordul, a pénzügyi szankció kiszabását köteles megfontolni. Amennyiben tehát úgy dönt, hogy nem tesz javaslatot bíróság kiszabására, azt indokolni fogja.

Ha úgy dönt, hogy tesz ilyen javaslatot, akkor a következő szempontokat fogja figyelembe venni:

- a jogsértés súlyosságát,
- a jogsértés időtartamát, valamint
- annak szükségességét, hogy a pénzügyi szankciónak kellő visszatartó erővel kell bírnia.

A súlyosságot illetően a Bizottság különbséget kíván tenni a megszegett rendelkezés fontossága és a jogsértésnek a köz-, illetve a magánérdekekre gyakorolt hatása alapján. A közösségi jogi rendelkezések fontosságát nem a közösségi jogi hierarchiában elfoglalt helye határozza meg, hanem sokkal inkább annak természete, illetve tartalma. Egy közösségi jogi jogelv megsértése attól függetlenül minősül súlyosnak, hogy azt a Szerződés, egy irányelv vagy egy rendelet tartalmazza.

A visszatartó erővel kapcsolatban a Bizottság hangsúlyozza, hogy a javasolt összeg nem lesz jelképes, s nagyságát úgy igyekszik meghatározni, hogy alkalmas legyen a jogsértés mielőbbi megszüntetésére történő ösztönzésre, illetve kellő visszatartó erő kifejtésére.

1996-ot követően a Bizottság törekedett arra, hogy kevesebb döntésre legyen szükség (az informális eljárás megindításáról immár nem születik a Bizottság mint kollégium szintjén döntés, azt a Főigazgatóságok önállóan indíthatják), illetve csökkenjen az idő a formális aktus kibocsátásáról hozott döntés és az aktus tényleges kibocsátása között.

11. A Bizottság 1997-es közleménye a kényszerítő bírság összegének számításáról²⁴

A Bizottság a következő évben a Szerződésben megjelölt két pénzügyi szankció közül az úgynevezett kényszerítő bírság számítására vonatkozóan közleményben kalkulációs sémát tett közzé. Mindjárt megjegyezzük, hogy a

²⁴ *Method of calculating the penalty payments provided for pursuant to Article 171 of the Treaty.* 97/C 63/02., Official Journal C 63., 1997. 02. 17., 2.

másik pénzügyi szankcióra vonatkozóan egészen a Bíróság vonatkozó ítéletéig nem bocsátott ki hasonló közleményt.

A közlemény formális jogi jellegével kapcsolatban a fenti emlékeztetővel kapcsolatban mondottakat kell felidézni. Gyakorlati szempontból azonban a kalkulációs séma, tehát a kényszerítő bírság összegére vonatkozó bizottsági javaslatban szereplő összeg meghatározásának módszere, sokkal jelentősebbnek tűnik. Itt ugyanis a Bizottság már „operacionalizálja” elvi szempontjait, azokat a szó szoros értelmében számszerűsíthetővé teszi, ezáltal egyrészt az alkalmazás szándékának komolyságát húzza alá, másrészt a tagállamok számára is beláthatóvá válik a várható szankció nagysága, és végül a Bíróság számára is precíz kiindulópontot szolgáltat a kényszerítő bírság meghatározása kapcsán.

A tény, hogy a Bizottság csak a kényszerítő bírság összegének kalkulációs sémáját tette közzé, a Bizottságnak azt az egyértelmű, a későbbi gyakorlat által is megerősített álláspontját tükrözte, hogy a pénzügyi szankció kiszabása a Bíróság ítélete végrehajtásának, az adott tagállam adott jogsértésének megszüntetésére szolgál.

Ezt a hatást szolgálják a számítás módszerei: A jogsértés súlyosságát a második jogsértést megállapító ítélet meghozatalától a jogsértés megszüntetéséig tartó idő minden egyes napjára alapul vett 500 euróra 1-20-ig terjedő szorzó alkalmazása hivatott tükrözni.

A jogsértés időtartamának figyelembevételét a fenti módon számított összeg egy és három között megválasztott együttható alkalmazásával érné el a Bizottság.

A jogsértéshez kapcsolódó visszatartó erőt egy, az egyes tagállamokra kalkulált további szorzó alkalmazása biztosítaná, amely a tagállam fizetőképességét jelző nemzeti össztermék nagyságát és a Tanácsban a tagállamot megillető szavazatok számát venné figyelembe.

A tagállam tehát, ha minimalizálni akarja a kényszerítő bírság összegét, egyet tehet, a lehető legrövidebb idő alatt megszünteti a jogsértést.

A Bizottság ebben, és csak ebben látta a szankció értelmét. Ezt az is bizonyítja, hogy a 2005-ben közzétett új álláspontjáig azt a „szabályt” alkalmazta, hogy amennyiben a tagállam a második kereset benyújtása után, de még az ítélet meghozatala előtt megszüntette a jogsértést, a Bizottság visszavonta a keresetet.

12. A „puding próbája”: a C-387/97. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben²⁵ a Bíróság pénzügyi szankciót szab ki a 228. (2) bekezdése alapján

A Bizottság a kényszerítő bírságra tett javaslat számítási módjának közzététele után kilenc hónappal, 1997. november 14-én keresetet nyújtott be a Görög Köztársasággal szemben, amely megítélése szerint nem hajtotta végre a Bíróság 1992. április 7-én a *Bizottság kontra Görögország* ügyben hozott ítéletet.

A Bíróságnak a per kapcsán számos kérdés tisztázására lehetőséget kapott.

Eldőlt, hogy a Bizottság javaslata nem kötelezi a Bíróságot, csak „*hasznos hivatkozási alapként szolgál*.” A Bíróság tehát a saját belátása szerint dönt arról, hogy egyáltalán kiszab-e bírságot, és ha igen akkor mekkora összegűt.

A Bíróság egyúttal azt is rögzítette, hogy a kényszerítő bírságot a jogsértés időtartama, súlyosságának foka és a tagállam fizetőképessége alapján fogja meghatározni.²⁶

A Bíróság tehát megismételte a Bizottság szempontrendszerét, s immár saját szempontrendszereként mutatta fel. A Bíróság ítéleteinek jogi természete egészen más, mint a Bizottság „*lány*” jogi aktusaié. Az Európai Bíróság ítéletei kötelező jellegűek. A tagállamok és a Közösség intézményei, valamint adott esetben azok a magánszemélyek, akikre nézve kötelezettséget állapít meg, kötelesek végrehajtani az ítéletben foglaltakat. Ami azt illeti, hogy magát a Bíróságot mennyire kötik a saját ítéletei, igen durva megközelítéssel azt mondhatjuk, hogy a Bíróság igen csekély alkalmat leszámítva, amikor nyíltan megváltoztatta álláspontját, főszabályként igyekszik tartani magát a korábbi ítéletekben foglalt jogi érvelésekhez, különösen az általa megfogalmazott elvi állásfoglalásokhoz.

A Bíróság, mintegy aláhúzva „*relatív önállóságát*,” a Bizottság javaslatához (napi 24 600) közeli, de attól mégis eltérő (20 000) kényszerítő bírságot állapított meg.

A kényszerítő bírság összegének megállapítása kapcsán a Bíróság eddig meghozott ítéleteiben valahányszor a Bizottság által alkalmazott mércét alapul véve – azzal egyetértve, vagy attól eltérve – határozott, s ezzel is „*legitimálta*” a Bizottság kalkulációs sémáját.²⁷

²⁵ Case C-387/97., *Commission v. Greece* [2000] ECR I-5047.

²⁶ Vö. Ítélet 92. pont.

²⁷ C-387/97. sz. *Bizottság kontra Görögország* [2000] ECR I-3407, C-278/01. sz. *Bizottság kontra Spanyolország* [2003] ECR I-14141., C-304/02. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy (EBHT-ben még nincs közzétéve), C-177/04. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügy (EBHT-ben még nincs közzétéve).

13. Az Európai Bíróság továbbépíti a kikényszerítési eljárást: a C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy²⁸

Ebben az ügyben a Bizottság egy 1980-as évek közepére (!) visszanyúló jogsértéssel szemben lépett fel. A Bíróság 1991. június 11-én, a C-64/88. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben megállapította, hogy Franciaország nem tartja be a halászati erőforrások megóvását biztosító közösségi jogi rendelkezéseket.

Az ítéletet követően a Bizottság és a francia állami szervek között több kapcsolatfelvételre került sor, amelyek sorozatosan arról győzték meg a Bizottságot, hogy a kérdéses tagállam továbbra sem teljesíti kötelezettségét, nem hajtja végre maradéktalanul a Bíróság ítéletében foglaltakat.

2002. augusztus 27-én úgy döntött, ismét a Bírósághoz fordul, a jogsértés megállapítása és napi 316 500 euró kényszerítő bírság kiszabását indítványozva.

A Bíróság azonban – követve Geelhoed Főtanácsnok eredeti érvelését – úgy döntött, hogy a Bizottság javaslatától eltérően nem csak kényszerítő bírságot, hanem egyidejűleg (!) átalányösszeget is kiszab.

A megoldás újszerűsége a Bíróságot arra készítette – talán politikai érzékenysége miatt is –, hogy – igencsak szokatlan módon – felkérje a tagállamokat, tegyenek észrevételt. A felhívásnak nem kevesebb mint 14 tagállam tett eleget (Csehország, Finnország, Magyarország, Egyesült Királyság, Németország, Belgium, Görögország, Spanyolország, Írország, Olaszország, Hollandia, Ausztria, Lengyelország, Portugália), így a félként szereplő Franciaországgal együtt tizenöt tagállam ismertette álláspontját.

A Főtanácsnok, a felek és a tagállamok álláspontjai valamennyi kérdésben megoszlottak:

- Kiszabható-e olyan típusú pénzügyi szankció, amelyre a Bizottság nem tett javaslatot?
- Kiszabható-e a kétféle pénzügyi szankció egyidejűleg?
- Milyen eljárási garanciák illetik meg a tagállamot az átalányösszeg kiszabására irányuló eljárásban. (Itt voltaképpen az a kérdés várt eldöntésre, hogy mi a pénzügyi szankciók és különösen az átalányösszeg rendeltetése, azaz milyen természetű szankcióról van szó)?

Végül a Bíróság valamennyi kérdésben a szigor és az eljárás „keményítése” mellett döntött. Tehát a Bíróság abban a tekintetben sincs kötve a Bizottság

²⁸ A C-304/02. sz. *Bizottság kontra Franciaország* ügyben 2005. július 12-én hozott ítéletet az Európai Bíróság. Az ítéletet az Európai Bírósági Határozatok Tárában még nem tették közzé.

keresetbe foglalt javaslatához, hogy milyen típusú pénzügyi szankciót szab ki, és kiszabhat egyszerre kényszerítő bírságot és átalányösszeget is.

Az ítélet indoklásában így fogalmazott: „81. Az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás célja a kötelezettségszegő tagállamnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítésére való ösztönzése, és ezáltal a közösségi jog tényleges alkalmazásának biztosítása. Az e rendelkezés szerinti mindkét intézkedésnek – nevezetesen az átalányösszegnek és a kényszerítő bírságnak – ugyanez a célja.

82. E két intézkedés valamelyikének alkalmazása attól függ, hogy melyikük alkalmas az adott ügy körülményeire tekintettel a követett célok elérésére. Ha a kényszerítő bírság különösen arra tűnik alkalmasnak, hogy ösztönözze a tagállamot, hogy a lehető legrövidebb időn belül szüntesse meg az olyan kötelezettségszegést, amely ilyen intézkedés hiányában folytatódna, az átalányösszeg kiszabása inkább az érintett tagállam kötelezettségei végrehajtása elmulasztásának a magán- és közérdeket érintő következményeinek értékelésén alapul, különösen ha a kötelezettségszegés hosszú ideig tartott és tartósnak mutatkozik.

83. Ilyen körülmények között nem kizárt az EK 228. cikk (2) bekezdése szerinti mindkét szankciófajta alkalmazása, különösen akkor, ha a kötelezettségszegés hosszú ideig fennállt és tartósnak mutatkozik.”

Bár ebben a megfogalmazásban felbukkan a magánérdekre gyakorolt esetleges hatás figyelembevétel, a Bíróság az eljárást kifejezetten elhatárolja a kártérítési eljárástól.²⁹ Bár a közérdek sérelme, a kötelezettségszegés (múltbeli) tartóssága (ismétlődése) is felmerülnek az indokolásban, a Bíróság alapvetően mégis a végrehajtási eljárás-jelleget hangsúlyozza a büntető vagy közigazgatási szankcionálási eljárásokkal szemben.³⁰

14. A Bizottság gyakorlata a Bíróság 226. cikk szerinti ítéletét követően³¹

Bár a Bizottságnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletet követő gyakorlatának elemző bemutatására – az eljárás logikáját követve – a 228. cikk szerinti eljárást tárgyaló rész előtt került volna sor, mégis itt helyeztük el, mivel az aktuális gyakorlatot vizsgáljuk, ami már az 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárással is számol.

Mivel a Bizottság a közösségi jog tagállamok (tagállami szervek) általi megsértéséről szisztematikusan csak egyetlen esetben – az irányelvek átültetésére szolgáló intézkedések notifikációjára adott határidő tiszteletben tartása esetén – értesül, s széleskörű mérlegelési jog illeti meg a tudomására jutott jogsértésekkel kapcsolatban is, a jogsértésekkel szembeni fellépése akár esetlegesnek is tekinthető.

²⁹ C-304/02. sz. Bizottság kontra Franciaország ügy, 91. pont.

³⁰ Uo., 92. pont.

³¹ VÁRNAY, PAPP, VARJU, BARTHA, *i.m.*, 266-267.

Ezzel szemben a Bíróság kötelezettségszegést (jogsértést) megállapító ítélete esetében a helyzet gyökeresen eltérő, hiszen „*megszámlálható*” esetről van szó,³² illetve a jogsértés mibenléte az ítéletekből általában nagy pontossággal tudható. A Bizottság mérlegelési joga tehát a második ítéletet követően fennmaradó jogsértésekkel szembeni fellépésekkel szemben tehát távolról sem olyan széles, mint az általa újonnan konstatált kötelezettségszegések esetében.

A gyakorlat arra utal, hogy a Bizottság is így értelmezi az EK Szerződés 211. cikke szerint reá háruló kötelezettséget, s a Bíróság ítéleteinek végrehajtását egyenként szorosan nyomon követi.

A Bizottság magatartására a Bizottság „*Éves jelentés a közösségi jog alkalmazásának ellenőrzéséről*” című dokumentumok mellékleteként a végre nem hajtott ítéletekről közölt beszámolók alapján következtethetünk.³³

A Bizottság az ítélet meghozatalát követően hamarosan – voltak esetek, amikor még egy hónap sem telt el – felveszi a kapcsolatot a tagállam „*illetékes hatóságaival*,” abból a célból, hogy megismerje azokat az intézkedéseket, amelyeket az ítéletben foglaltak végrehajtásaként szándékoznak hozni. Ez a kapcsolatfelvétel még informálisnak tekinthető, a 228. cikk szerinti eljárás ekkor még nem indul el.

Ilyen informális kapcsolatfelvételt a Bizottság hivatali egységei adott esetben többször is kezdeményeznek.³⁴

Ha nem kap választ a Bizottság, akkor a Bizottság, mint testület dönt a 228. cikk szerinti eljárás megindításáról, azaz a felszólító levél kibocsátásáról.³⁵

Ha a válasz nem elfogadható – általában azért, mert a közölt intézkedések csak részben hajtják végre az ítéletben foglaltakat – ugyancsak a 228. cikk szerinti eljárás megindításáról születhet döntés.³⁶

Több ítélettel kapcsolatban azt olvashatjuk a jelentésben, hogy „*az ügy kedvezően halad*” („*le dossier évolue favorablement*”). Itt olyan esetekről van szó, amikor a Bizottság a közölt tények alapján egészen bizonyos lehet a belátható

³² 2001-ben 81, 2002-ben 93, 2003-ban 86, 2004-ben 155, 2005-ben 136 ítélet született. Forrás: Az Európai Bíróság Éves jelentései 2001-2005.

³³ „*22ème rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004) Annexe V Arrêts de la Cour prononcés jusqu'au 31.12.2004 et non encore exécutés*”, http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/XXII_rapport_annuel/annexe5_fr.pdf (letöltve 2006. 18.24.)

³⁴ Például C-404/00. sz. ügyben a 2003. június 26-án hozott ítélet végrehajtása kapcsán a spanyol hatóságokkal.

³⁵ 2003-as jelentés: C-103/01. sz. ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet, C-351/01. sz. ügyben 2002. szeptember 26-án hozott ítélet, C-114/02. sz. ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet.

³⁶ Példák a 2003-as jelentésből: C-463/00. sz. ügyben 2003. május 13-án született ítélet, C-466/01. sz. ügyben 2003. június 12-én hozott ítélet.

időn belüli végrehajtásban. Ha például az irányelv követelményeinek megfelelő rendelet-tervezet elfogadása folyamatban van.³⁷

Nem ritka, hogy a Bizottság jelentésében azt olvashatjuk: „Az ügy lezárása hamarosan várható.” („Le dossier sera classé très prochainement.”)³⁸

A dolog természetéből adódik, hogy a tagállam válaszának értékelése időbe telik, hiszen ez a válasz tagállami intézkedéseket – általában jogszabályokat, esetleg jogszabály-tervezeteket – tartalmaz, amelyek megítélése a közösségi jog követelményeinek való megfelelés, összeegyeztethetőség szempontjából egyáltalán nem mindig magától értetődő. (És akkor még nem említettük azt a gyakorlati problémát, ha az adott intézkedést le kell fordítani az érintett tagállam nyelvről egy olyan nyelvre, amit a feladattal megbízott munkatárs ért.) Adott esetben a Bizottság és a tagállam a megfelelést célzó intézkedéseket közösen igyekeznek értékelni.

Ha felszólító levelet követően a tagállam közli az ítélet végrehajtására tett intézkedéseket, s ha a Bizottság ezeket kielégítőnek találja, az ügyet lezárja.³⁹

A Bizottság ismét vár, s ha azt tapasztalja, hogy az ítélet végrehajtása nem történt meg, akkor indoklással ellátott véleményt bocsát ki, ebben határidőt tűz az ítélet végrehajtására.

Amint azt a 226. cikk szerinti eljárásnál is láthattuk, mód van arra, hogy a Bizottság úgynevezett kiegészítő indoklással ellátott véleményt bocsásson ki.⁴⁰

A Bizottság és a tagállam között a kapcsolat ezt követően is fennmarad, annál is inkább, mivel a Bizottság köteles bevárni az indoklással ellátott véleményben tűzött határidő lejártát. Ha a tagállam ezen idő alatt végrehajtja az ítéletet, a Bizottság lezárja az ügyet.

Amennyiben az indoklással ellátott véleményben foglalt határidő eredménytelenül telik el, a Bizottságnak joga van a 228. cikk (2) bekezdése alapján keresettel fordulni az Európai Bírósághoz az ítélet végrehajtása elmulasztásának megállapítását, illetve pénzügyi szankció kiszabását kérve.⁴¹

³⁷ Lásd például a C-433/02 ügyben 2003. október 16-án hozott ítélet kapcsán a 2003. december 31-i állapotot jelző jelentés 5. oldalán.)

³⁸ C-214/98. sz. ügyben 2000. november 16-án hozott ítélet, C-470/98. sz. ügyben 2000. június 15-én hozott ítélet.

³⁹ C-232/99. sz. ügyben 2002. május 16-án hozott ítélet, C-139/00. sz. ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet.

⁴⁰ Például a 2003-as jelentésben szereplő: C-374/98. sz. ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet végrehajtásának elmaradása miatt Franciaországnak címezve bocsátott ki kiegészítő indoklással ellátott véleményt.

⁴¹ Például a 2004-es jelentésben szereplő C-20/01. sz. *Bizottság kontra Németország* ügyben 2003. április 10-én hozott ítélet kapcsán benyújtott kereset, a 228. cikk (2) bekezdése szerinti ügy száma: C-503/04. A Bizottság általányösszeg kiszabását kérte.

A Bizottság jelentése a 2004. december 31-én még végre nem hajtott ítéletekről

Tagállam	Összes ítélet	Friss ítélet	A Bizottság felvette a kapcsolatot	Az ügy folyamatban van	Az ügy hamarosan lezárul	Felszólító levél	Indoklással ellátott vélemény	Kereset 228. cikk (2) bek. alapján
Belgium	13	-	6	1	2	3	1	-
Dánia	3	-	-	-	1	2	-	-
Németország	19	1	5	2	6	4	-	2 (egy kereset)
Görögország	13	-	8	-	1	3	1	-
Spanyolország	12	3	5	1	-	2	1	-
Franciaország	35	2	10	3	8	-	10	2
Irország	10	1	2	3	1	3	-	-
Olaszország	28	2	10	-	6	5	4	1
Luxemburg	12	2	5	-	-	1	3	-
Hollandia	12	-	6	3	2	-	1	-
Ausztria	15	2	6	2	3	2	-	-
Portugália	8	-	3	1	1	1	-	-
Finnország	6	-	3	1	1	1	-	-
Svédország	7	2	2	2	-	1	-	-
Egyesült Királyság	13	1	6	1	-	5	-	-
Összesen	232	16	77	20	32	33	21	5

Forrás: Saját összeállítás⁴²

Megkockáztatjuk azt a megállapítást, hogy a Bizottság gyakorlatilag algoritmizálta az Európai Bíróság EK 226. (227.) cikk szerinti tagállami kötelezettségszegést megállapító ítéleteinek végrehatása nyomán követését, az ítélet végrehajtására irányuló formális aktusok kibocsátását, ezzel a széles értelemben vett kötelezettségszegési-kikényszerítési eljárás újabb szakaszát intézményesítve.

15. A Bizottság válasza a Bíróság kezdeményezésére: A 2005-ben kiadott közlemény a 228. cikk alkalmazásáról⁴³

A Bizottság az ítéletet követően lépéskényszerbe került, hiszen tarthatatlanná vált álláspontja, miszerint a 228. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás egyedüli rendeltetése a korábbi ítéletben foglalt és azt követően is fennálló jogsértés mielőbbi megszüntetésére való rábírás, az ennek megfelelő szankció pedig a kényszerítő bíróság.

Az ítélet és a gyakorlat fényében be kellett látnia, hogy igenis adódhatnak olyan szempontok és olyan helyzetek, amelyek megkövetelik, hogy a pénzügyi

⁴² A Bizottság „22ème rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004) Annexe V Arrêts de la Cour prononcés jusqu'au 31.12.2004 et non encore exécutés” alapján.

⁴³ A Bizottság közleménye az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtására. SEC (2005) 1685. http://ec.europa.eu/community_law/eulaw/pdf/sec_2005_1685_hu-pdf (2006.08.23.)

szankció nagyobb súllyal vegye figyelembe a tagállam jogsértéssel kapcsolatos múltbeli magatartását (hogy ne mondjuk: adott esetben arroganciáját a közösségi jog megtartásával kapcsolatban), illetve erősebb visszatartó erőt gyakoroljon nemcsak az esetben szereplő tagállamra, hanem általában a tagállamokra is.

A Bizottság tehát viszonylag rövid időn belül teljesen újrafogalmazta a 228. cikk (2) bekezdése szerinti kikényszerítési eljárással, illetve különösen a pénzügyi szankciók kiszabásával kapcsolatos elveket és számítási módszert. (Az 1996-os emlékeztetőt és az 1997-es közleményeket formálisan is „*batályon kívüül helyezettte.*”)

Az új közlemény legfontosabb mozzanata – magától értetődően – az átalányösszeg kiszabásával kapcsolatos kitételek.

A Bizottság elismeri, hogy az eddigi gyakorlata nem alkalmas olyan esetek megfelelő kezelésére, amikor a tagállam – az adott esetben egy évtizedig tartó – jogsértését közvetlenül a második ítélet meghozatala előtt szünteti meg, értelmetlenné téve ezzel a kényszerítő bírság kiszabását. A generális orvosságot azzal kínálja fel a Bizottság, hogy közli: egyrészt a jövőben kivétel nélkül minden keresetben javaslatot tesz átalányösszeg megfizetésére, másrészt nem fogja visszavonni a keresetét, ha a tagállam a második ítélet előtt megszünteti a jogsértést.

Magától értetődik, hogy az eddigi gyakorlat bevált elemeit az új közlemény is megőrzi, tehát az átalányösszegre és a kényszerítő bírságra tett javaslat is figyelembe veszi a jogsértés súlyosságát, időtartamát, valamint a tagállam fizetőképességét (a visszatartó erő szükségességét).

Az új közlemény a tapasztalatok alapján több szempontból különbséget tesz a jogsértések jellegét tekintve. Adódhatnak olyan esetek, amikor a tagállam jogsértése szétbontható több, önállóan is értékelhető jogsértéssé. A Bizottság elismeri, hogy a jogsértések megszüntetése időt (és egyéb ráfordításokat) vesz igénybe, illetve hogy a jogsértés megszüntetése fokozatosan, részlegesen is megvalósulhat, amelynek kezelésére a pénzügyi szankció kiszabásának illetve megfizetésének reflektálnia kell. Elképzelhetőnek tartja tehát a kényszerítő bírság felfüggesztését. „*Olyan esetben, amikor a batározat végrehajtása mértékét csak rendszeres időszakonként lehet értékelni, célszerű elkerülni azt a helyzetet, amikor a kényszerítő bírságok folyamatosan növekednek, mindaddig, amíg a jogsértés ténylegesen meg nem szűnik, illetve amíg megszűnését meg nem állapítják. Amellett, hogy a Bizottság javasolja a napi kényszerítő bírságok alkalmazását, a megjelölt esetekben másfajta, hivatkozásként használható ütemterv alkalmazását javasolja, például, egyéves vagy hat hónapos gyakoriságot előírva.*”⁴⁴

⁴⁴ A Bizottság közleménye az EK-Szerződés 228. cikkének végrehajtására, 13.3. pont.

16. Összegzés

A tagállamokkal szemben az EK Szerződés 169. (jelenleg 226.) és 171. (jelenleg 228.) cikkeiben foglalt eljárások az integrációs szervezet fejlődésének elmúlt fél évszázadában jelentős változáson mentek át. A változás iránya jól látható, az egyre aprólékosabb intézményesülés, a fokozódó jogiasodás felé halad ez a kikényszerítési eszköz.

Kezdetben az eljárást mind a tagállamok, mind a Bizottság, de az Európai Bíróság is, mintegy *ultima rationak* tekintették, amelyet csak akkor kell igénybe venni, amikor a „barátságos” eszközök már végképp csődöt mondtak, s komoly közösségi érdek sérült. Az eljárás erősen politikai jelleget öltött, tehát a tagállamok és a közösségi szervek egyaránt politikai kérdésként, a tagállami politikai érzékenységet (szuverenitást) érintő eljárásként tekintettek a kötelezettségszegési eljárásokra.

Az eljárás maga jogi értelemben „*lány*” volt, hiszen a kötelezettségszegés megállapításához semmilyen szankció nem kapcsolódott. Ez a megállapító ítélet végrehajtásának elmulasztására is állt.

Idővel az intézmény politikai jellege jócskán enyhült, s egyre több mozzanata esetében a korábbi egyedi kezelést az automatizált, illetve szabályok szerinti bánásmód váltotta fel, ami a jogi szabályozás számára is jó alapot teremtett.

A változások kiváltó okaiként a következőket tételezzük:

- a) A közösségi joganyag (a megsérthető tagállami kötelezettség-felület) hatalmas gyarapodása.
- b) A tagállamok (a tagállami szervek, vagyis a potenciális jogsértők) számának bővülése.
- c) Az „*érintettek*” (a közösségi jog jogosítottjai, azaz természetes és jogi személyek) számának, valamint az őket óhatatlanul érintő tagállami jogsértések számának jelentős növekedése, a Bizottsághoz és az Ombudsmanhoz eljuttatott panaszok számának gyors emelkedése.
- d) A Bizottság (a belső működés átszervezése, a politika alakítása, lány jogi dokumentumok kibocsátása révén), az Európai Bíróság (ítéleteiben a Bizottság és a tagállamok jogi helyzetének, az eljárás jellegének, a szankcióval kapcsolatos szempontoknak a tisztázása által) a tagállamok (az Alapszerződés módosításával, az eljárás adminisztratív és bírósági szakaszában, valamint az ítéletet követően tanúsított magatartásukkal), illetőleg az Európai Ombudsman (vizsgálatok lefolytatása, határozat kibocsátása által) sajátos szempontjaikat követve önálló, illetve egyeztetett fellépéseikkel építették az eljárást.

Új (kezdetben nem létező) intézményi-jogi mozzanatok az eljárásban az eljárás időbeli lefolyása szerint:

- a) A panaszok kezelése erősen formalizálódott (forma-nyomtatvány, ügykezelés, a panaszos értesítése, indoklási kötelezettség, az első formális döntéshozatalra határidő megjelölése).
- b) A Bizottság hivatali szervezetében valamennyi főigazgatóság részvételével a kötelezettségszegési ügyeket rendszeresen áttekintik.
- c) A Bizottság mint testület formális aktusok kibocsátására vonatkozó ülései gyakoribbá váltak, a döntéseket az interneten közzéteszik.
- d) Az irányelvek átültetésére szolgáló tagállami intézkedésekről szóló értesítés elmaradása esetén a Bizottság automatikusan, informális kapcsolatfelvétel nélkül felszólító levelet küld.
- e) A Bizottság immár évi több mint ezer felszólító levelet és több mint ötszáz indoklással ellátott véleményt bocsát ki, illetve több mint kétszáz keresetet nyújt be. Az eljárás így ma már sokkal inkább megszokott jogi eljárás, mint politikailag érzékeny fellépés.
- f) A tagállamok tartózkodnak az egymás elleni eljárásindítástól. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok elfogadták, hogy a más tagállamok kötelezettségszegéseivel kapcsolatos problémáikat nem a nemzetközi közjogias eljárás (EK 227. cikk) alapján, hanem a Bizottság eljárása útján igyekezzenek megoldani.
- g) A tagállamok részéről a beavatkozás ritka, a Bizottság melletti beavatkozás – a fentiekkel összhangban – még ritkább.
- h) Még mindig gyakori a valódi jogi megalapozottság nélküli „pereskedés.”
- i) A bírósági szakasz továbbra is hosszú, ami az eljárás hatékonyságát gyengítheti.
- j) A Bizottság az ítéletet követő szakaszban a végrehajtást egyedileg nyomomonköveti, a megfelelő formális aktusok kibocsátását túlnyomórészt automatizálta.
- k) A 228. cikk (2) bekezdés szerinti „második eljárásban” a Szerződés módosítása bevezette a kötelezettségszegést megállapító ítélet végrehajtása kikényszerítésére pénzügyi szankció kiszabásának a lehetőségét.
- l) A Bíróság és a Bizottság a pénzügyi szankciók kiszabása szempontrendszerét több lépcsőben, mára számos szempontból kielégítően tisztázta. Azzal, hogy a Bizottság a jogsértés időtartamát, súlyosságát és a szankció visszatartó erejét figyelembe vevő átalányösszeg és kényszerítő bírság kiszabásának lehetőségét egyaránt minden esetben megfontol, a pénzügyi szankció kikényszerítést elősegítő jellege mellett a

hagyományos büntető (múltbeli cselekményhez vagy mulasztáshoz negatív jogkövetkezmény kapcsolása) jelleg is megjelent.