

Szegedi László

## AZ EURÓPAI UNIÓ TISZTVISELŐIRE VONATKOZÓ KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOZÁS ÉS A KÖZVETLEN VÉGREHAJTÁS ERŐSÖDÉSE<sup>1</sup>

*The European Union's Civil Service Staff Regulations and the Direct Implementation of the EU Law*

**Dr. Szegedi László, PhD**, egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem  
Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék,  
[Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu](mailto:Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu)

*Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közzolgálati szabályozás az integráció előrehaladtával egyre részletesebbé vált, amelynek ösztönzője volt többek között a közvetlen végrehajtás erősödése. A közvetlen végrehajtás erősödése jelenti azt a folyamatot, amelynek keretében a végrehajtási deficitre reagálva az Unió saját jogát egyre inkább saját apparátusa révén kívánja végrehajtani. Ez a tendencia szükségszerűen jár együtt az etikai és összeférhetlenségi szabályozás kibővülésével, hiszen ilyenkor a szakapparátus egyes tagjai érdek-összeütközésbe kerülnek az érintett piaci szegmensekkel (amelynek korábban alkalmazottai voltak vagy lesznek), vagy a „küldő” tagállam érdekeivel. A közvetlen végrehajtás erősödése miatt érintett Bizottság, EU-ügynökségek és Európai Központi Bank is részletes szabályozást fogadott el a felmerülő problémák kezelésére. Ám a későbbi gyakorlati tapasztalatok (főleg a Bizottság példája alapján) azt is igazolhatják, hogy jó gyakorlatok megosztása és a tapasztalatcsere legalább ennyire fontos ezen a területen. Emellett, a későbbi szabályozás a leginkább befolyásnak kitett legfőbb döntéshozók helyett speciális belső szervezeti egységeket is felhatalmazhat a közvetlen végrehajtás hatáskörével.*

### KULCSSZAVAK:

etikai megbízottak, Közzolgálati Statútum, közvetlen végrehajtás, összeférhetlenségi szabályozás, végrehajtási deficit

<sup>1</sup> A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

*The regulation of the European Union's civil service staff became more detailed in the course of the integration. One of the main incentives of this evolution was the enhanced role of the direct implementation of the EU law. The direct implementation refers to the phenomenon that the EU's own institutions and bodies became responsible for applying their norms instead of the bodies of the Member States (indirect implementation) due to the implementation deficit of the EU law in certain policy areas. This tendency led to a more detailed regulation of work ethics by the EU as certain members of the EU staff might have gotten in dual commitments with former/future employers or with their home country (Member State). Consequently, the European Commission, EU agencies, as well as ECB being responsible for the direct implementation of the EU law enacted well-detailed regulations to address such issues. Though, the future practice – especially based on the Commission's own practice – might also justify the extended exchange of best practices, as well as of information as main ethics management tools in this regard. Additionally, the future regulator should also consider to make specific (internal) bodies responsible for the direct implementation instead of politically most affected main decision-making bodies.*

**KEYWORDS:**

ethics correspondent, Staff Regulation, direct implementation, regulation on conflicts of interests, implementation deficit

## 1. BEVEZETŐ

Az uniós közszolgálati jog a szakirodalom által eddig viszonylag kisebb mértékben vizsgált, de egyre nagyobb jelentőségre szert tevő jogterület. Ennek oka egyrészt, hogy az integráció által felölelt szakpolitikák köre és annak „mélysége” is folyamatosan bővült. Túl a jogalkotásban érintetteken, az uniós jogszabályok végrehajtásában részt vevő uniós apparátus is egyre inkább növekszik, ahogyan a közvetett végrehajtás kizárólagossága egyre inkább visszaszorul.

Az uniós közszolgálat ilyen formában való átalakulása azzal is együtt jár, hogy a jogi szabályozásnak egyértelműen rendeznie kell egyes összeférhetlenségi és etikai kérdéseket is. Ennek oka, hogy minél erősebb az uniós közvetlen végrehajtás, annál nagyobb a valószínűsége, hogy az eljáró szakapparátus egyes tagjai érdek-összeütközésbe kerülnek a szabályozott, felügyelet piaci szegmenssel (amelynek korábban alkalmazottai voltak vagy lesznek), vagy a „küldő” tagállam érdekeivel. Az Unió érdekeinek elsődlegessége ugyanis meghatározó, de deklaratív követelményeken túl, részletes szabályozást is igénylő követelménye az uniós közszolgálati jognak.

## 2. AZ UNIÓS KÖZSZOLGÁLAT JELLEMZŐI ÉS FORRÁSAI

### 2.1. Az uniós közszolgálat jellemzői

Az uniós tisztviselők száma – ezzel együtt szerepe – az integráció előrehaladtával egyre meghatározóbbá vált. Ennek az átalakulási folyamatnak több oka is van. Egyrészt az integráció idővel egyre több szakpolitikai területre terjedt ki, és egyre részletesebb követelményeket fogalmazott meg. Így, a máig elsősorban jogközösségként működő Európai Unió munkájában, legfőképpen az uniós jogalkotásban és döntéshozatalban közvetlenül érintettek száma is egyértelműen megnőtt. Másrészt az utóbbi évtizedek egyértelmű tendenciája, hogy az uniós normák végrehajtását az Európai Unió egyre inkább saját apparátusával kívánja megvalósítani. Ennek okán a közvetett (tagállami végrehajtás) mellett egyre nagyobb szerepre tesz szert az uniós normák közvetlen végrehajtása, az Unió saját apparátusa révén.

Az integráció alapító atyái közül Monnet teljesen más elképzelésekkel rendelkezett az integrációs intézmények és szervek személyi állományát illetően. Korai álláspontja szerint az Európai Szén- és Acélközösség tisztviselői legfeljebb olyan „szellemi” központot alkotnak (alkottak volna), amely ösztönzi a nemzeti tisztviselőket a Szerződésnek alárendelt hatékony kormányközi együttműködésre.<sup>2</sup> A kirendelt nemzeti szakértőkön nyugvó közszolgálat híve volt, ami kellő rugalmasságot biztosít.<sup>3</sup> Az akkori viszonyokat, valamint

<sup>2</sup> Bozsó idézi Monnet emlékiratait. Bozsó Gábor (2011): Az uniós közszolgálat. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 1.

<sup>3</sup> Murdoch és Trondal idézi Duchene művét: DUCHENE, Francois (1994): *Jean Monnet, The First Statesman of Interdependence*. New York, W. W. Norton Company, 240; MURDOCH, Zuzana – TRONDAL, Jarle (2013):

az integráció tervezett kereteit és megcélzott kiterjedését jól érzékelteti Bozsó által idézett jóslata, amely szerint: „*ha eljön az a nap, amikor már kétszáznál is többen leszünk, elvesztünk.*”<sup>4</sup> A jelenkori integráció viszonyai alapján az alapító atya jóslatát nem fogadták meg.

Az uniós közszolgálat alapvetően zárt közszolgálati rendszert jelent, amelynek ismérvei a kiszámíthatóság, az élethosszig tartó közszolgálati foglalkoztatás, a kiszámítható előmeneteli és külön ellátási rendszer megvalósítása.<sup>5</sup> Ebben a tekintetben, ellentétben egyéb nemzetközi szervezetekkel, az ideiglenes állomány szerepe kisebb.<sup>6</sup> Ugyanakkor, éppen a közvetlen végrehajtás erősödésében leginkább érintett EU-ügynökségek egyik legnagyobb problémája az ideiglenes álláshelyek túlsúlya.<sup>7</sup>

## 2.2. Összeférhetlenségi szabályozás az uniós közszolgálati jogban

### 2.2.1. A Közszolgálati Statútum szabályozása

A közösségi, majd uniós közszolgálati jog leglényegesebb forrása egy tanácsi rendelet, amely átfogó jelleggel szabályozza a tisztviselők jogállását. A 1968-as Közszolgálati Statútum (a továbbiakban: a Statútum) több évtizedes múltra tekint vissza, amelynek módosításai párhuzamosan zajlottak az integráció intézményrendszerének átalakulásával, valamint arra egyértelmű kihatással volt a luxemburgi esetjog is.

A számtalanszor módosított, máig hatályos Statútum fekteti le az uniós tisztviselők jogviszonyának létrejöttét és megszűnését, előmeneteli rendszerét, munkafeltételeit, javadalmazását és szociális ellátásait, a fegyelmi intézkedések rendszerét, valamint a jogorvoslatok igénybe vételének lehetőségét.

A Statútum szervei és személyi hatálya szükségszerűen bővült az uniós intézmények és szervek körének kibővülésével, többek között a közvetlen végrehajtás megerősödése okán is: így a Közszolgálati Statútum alkalmazásában az Európai Külügyi Szolgálatot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát, az Európai Ombudsmant, az Európai Adatvédelmi Biztost is uniós intézménynek kell tekinteni.<sup>8</sup> Az intézményekre vonatkozó rendelkezéseket az ügynökségekre, illetve azok alkalmazottaira is megfelelő módon alkalmazni kell.<sup>9</sup>

---

Contracted Government: Unveiling the European Commission's Contracted Staff. *West European Politics*, Vol. 36, No. 1. 1–21.

<sup>4</sup> MURDOCH–TRONDAL (2013): *i. m.* 1.

<sup>5</sup> MURDOCH–TRONDAL (2013): *i. m.* 3.

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> SCHOUT, Adriaan – PEREYRA, Fabian (2011): The institutionalization of EU agencies: agencies as ‘mini commissions’. *Public Administration*, Vol. 89, No. 2. 418–432.

<sup>8</sup> Közszolgálati Statútum 1b. cikke. *Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R0259&from=EN> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

<sup>9</sup> Közszolgálati Statútum 1a. cikk (2) bek.

Az uniós tisztviselők jogai és kötelezettségei körében több, függetlenségükre, összeférhetetlenségükre, valamint eljárási jogaikra vonatkozó követelmény szerepel. A Közzolgálati Statútum a jogok és kötelezettségek között elsőként tér ki az Unió érdekeinek elsődlegességére: A tisztviselő, feladatainak ellátása során és magatartásának meghatározásakor kizárólag az *Unió érdekeit tartja szem előtt*.

A tisztviselő az intézményen kívül egyetlen kormánytól, hatóságtól, szervezettől vagy személytől sem kérhet, vagy fogadhat el utasításokat. A rábízott feladatokat tárgyilagosan, pártatlanul, és az Unióhoz való hűségre vonatkozó kötelezettsége betartásával végzi. A tisztviselő, a kinevezésre jogosult hatóság engedélye nélkül egyetlen kormánytól, vagy az intézményen kívüli más helyről sem fogadhat el semmiféle elismerést, kitüntetést, kedvezményt, ajándékot vagy fizetséget, kivéve, ha azzal a kinevezését megelőzően, illetve katonai vagy egyéb állampolgári kötelezettség teljesítése céljából biztosított külön szabadsága során nyújtott szolgálatait ismerik el.<sup>10</sup>

Tartózkodnia kell minden olyan cselekménytől és magatartástól, amely rossz fényt vethet a beosztására.<sup>11</sup>

Nem foglalkozhat olyan ügyel, amelyhez személyes érdekei (családi vagy üzleti) fűződnek, így csorbíthatják függetlenségét.<sup>12</sup> A tisztviselőnek előzetes bejelentési kötelezettsége áll fenn Unión „kívüli” megbízás elfogadásakor, valamint választással elnyerhető közhivatalokra való pályázás esetén, amelyek engedélyezéséről a kinevezésre jogosult hatóság dönt.<sup>13</sup>

A függetlenségi és összeférhetetlenségi követelmények teljesítésére speciális szabályok vonatkoznak – mind azok *időbeli kiterjesztése*, mind az érintett *tisztviselőn kívül is figyelembe vett személyi kör* miatt: A közvetlen végrehajtás erősödéséhez kötődik az úgynevezett *forgóajtó jelenség*, amikor az uniós tisztviselők szinte azonnal az uniós intézménnyel, szervvel fennálló jogviszonyuk megszűnését követően, vagy azt megelőzően vállalnak munkát a korábban közreműködésükkel felügyelt és szabályozott piaci szegmensben vagy piaci szereplőnél. A tisztviselőnek (már jelöltként is) kinevezése előtt összeférhetlenségi vizsgálatnak kell magát alávetnie. Az esetlegesen felmerülő összeférhetlenségi tényezőkről a kinevezésre jogosult hatóságot tájékoztatnia kell.<sup>14</sup> Emellett pedig a jogviszony megszűnése utáni 2 évvel (vezető tisztviselőnél 1 évvel) is be kell tartania keresőtevékenység végzésekor, amellyel kapcsolatban bejelentési kötelezettsége van, és amely után a kinevezés gyakorlására jogosult hatóság azt megtilthatja, vagy feltételekhez kötheti.<sup>15</sup> A tisztviselő *házastársának jövedelemszerző tevékenysége* is megalapozhatja a bejelen-

<sup>10</sup> Közzolgálati Statútum 11. cikke.

<sup>11</sup> Közzolgálati Statútum 12. cikke.

<sup>12</sup> Közzolgálati Statútum 11a. cikke.

<sup>13</sup> Közzolgálati Statútum 12b. és 15. cikkei.

<sup>14</sup> Közzolgálati Statútum 11a. és 11. cikkei.

<sup>15</sup> Közzolgálati Statútum 16. cikke.

tési kötelezettséget. Ennek következményeként azt határozott időn belül meg kell szüntetni, vagy a fennálló összeférhetlenséget áthelyezéssel orvosolják.<sup>16</sup>

A Statútum az uniós tisztviselők jogait és kötelezettségeit részletesen szabályozza. Az Alapjogi Charta részét képező megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosultságait a tisztviselőkkel szemben a bírói esetjog, nemhogy a Chartát, hanem a Statútumot jóval megelőzően is elismerte, illetve folyamatos jelleggel folytatja e jogosultságok és garanciák kereteinek értelmezését.

Ha a Közzszolgálati Statútum egyfajta összefoglalása az uniós közzszolgálati jog általános rendelkezéseinek, úgy az utóbbi évtizedekben látványos mértékben megnőtt az egyes intézményekhez kötődő speciális rendelkezések száma. Ebben meghatározó szerep jutott az összeférhetlenségi szabályok kidolgozásának és a közvetlen végrehajtás erősödésének.

### *2.2.2. Az összeférhetlenségi szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödésének kapcsolata*

A közvetlen végrehajtás erősödése a személyzetpolitikai, illetve a közzszolgálati szabályozás szempontjából is felvet dilemmákat. Az uniós közzszolgálati apparátus nyelvileg és kulturálisan máig sokszínű apparátust alkot, amely a közvetlen végrehajtás erősödésével szükség-szerűen közelebbi kapcsolatba kerül a belső piac szereplőivel (az egyes reálgazdasági ágazatokkal), valamint az egyes (küldő) tagállamokkal is. További vizsgálatunk célja, hogy az uniós tisztviselők a gyakorlatban miképpen valósíthatják meg az Európai Unió érdekeinek érvényre juttatását. Hiszen a piaci szereplőkkel szembeni közvetlen fellépés szükség-szerűen vezetett el olyan esetekhez, amelyekben az uniós köztisztviselőnek összeférhetlensége személyes, üzleti, vagy „küldő” tagállami érintettsége okán óhatatlanul felmerült.

A közvetlen végrehajtás erősödése alapvetően adott uniós intézményeket és szervezetet érintett, így a közzszolgálati szabályozás speciális szabályainak vizsgálatakor a hatósági szerepkörrel az integráció kezdete óta rendelkező Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), azt az idővel (és kivételesen) elnyerő EU-ügynökségek, valamint ehhez a körhöz legutóbb csatlakozó Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) érdemel említést.

Ezen túlmenően a közvetlen végrehajtás erősödése kétszintű vizsgálatot tesz szükség-sé. Ez kiterjed a legfőbb döntéshozó testületek tagjaira (a Bizottságnál a biztosok, az EU decentralizált ügynökségeinél azok igazgatótanácsai, valamint az EKB Kormányzótanácsa és annak Felügyeleti Testülete).<sup>17</sup> További vizsgálati szintet képeznek az adott uniós intézmény vagy szerv alsóbb szintű tisztviselői, akik a közvetlen végrehajtás kapcsán felmerülő konkrét ügyekben járnak el.

<sup>16</sup> Közzszolgálati Statútum 13. cikke.

<sup>17</sup> EFM-rendelet 26. cikk (1) bek.

### 2.3. A közszolgálati szabályozás dilemmái a közvetlen végrehajtásért felelős uniós intézményeknél és szerveknél

#### 2.3.1. A Bizottság átalakuló személyzetpolitikája

A Bizottság személyzetpolitikája lényeges a legfőbb döntéshozó testületként működő biztosok kollégiuma és az egyes tisztviselőinek szintjén is. A Bizottság közszolgálati szerepe abból a szempontból is kiemelkedő, hogy alkalmazottainak száma és az integráció kezdetei óta a közvetlen végrehajtásban betöltött úttörő szerepe miatt összeférhetlenségi szabályozása egyéb uniós intézményeknek és szerveknek is iránymutatóként szolgált.

Már az 1960–70-es években is megfogalmaztak reformjavaslatokat a Bizottság mind összetettebbé váló belső döntéshozatali folyamatai, és a közszolgálati menedzsment miatt növekvő igények okán, így az összeférhetlenségi és etikai kérdések kezelésére is. Ezek közül a 1979-es *Spierenburg-jelentés* a leglényegesebb.<sup>18</sup> Jacques Santer (1995–1999) elnöksége idő előtt zárult le a Bizottság egészének lemondásával – többek között egyes biztosok korrupciógyanús ügyei és a nepotizmus vádja miatt.<sup>19</sup> Romano Prodi elnöki időszakának (1999–2004) egyik, ha talán nem a legfontosabb eredménye a Bizottság belső működésének teljes megújítása volt, a *Kinnock-reform* keretében. A 2000-es évek elején a Neil Kinnock (a belső adminisztrációért is felelős biztosként) által meghirdetett reform szolgált a Bizottság máig fennálló magatartási és etikai követelményrendszerének<sup>20</sup> alapjaként. A reform legfontosabb elemei az alábbiak voltak: Ennek keretében hozták létre az *Európai Személyzeti Felvételi Hivatalt*, ez a szervezeti különválás a személyzeti ügyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tételével járt együtt. A pénzügyek területén a reform *szétválasztotta* a belső ellenőrzést és az auditot. A *Közszolgálati Statútum* már ismertetett összeférhetlenségi és függetlenségi követelményei ekkor jelentek meg, létrehozták a Bizottság *Vizsgálati és Fegyelmi Hivatalát*, valamint bevezették a *Helyes Hivatali Magatartás Kódexét* a Bizottság eljárásrendjébe. *Karrier-előmeneteli vizsgálat* jelent meg, amely nagyobb hangsúlyt helyezett a valós teljesítményre és a mobilitásra (különösen az érzékeny területeken és a vezetői pozíciókban dolgozók esetén). Nem utolsósorban a korrupciós vádakkal szembeni fellépés lényeges eszközeként növelték meg a biztosi kabinetekben a tagállami sokszínűséget (legalább három tagállam képviseltesse magát a kabinetekben).<sup>21</sup>

<sup>18</sup> KASSIM, Hussein (2008): 'Mission impossible', but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5. 656.

<sup>19</sup> KASSIM (2008): *i. m.* 655.

<sup>20</sup> NASTASE, Andreea (2013): Managing Ethics in the European Commission Services – From rules to values? *Public Management Review*, Vol. 15, No. 1. 70.

<sup>21</sup> NASTASE, Andreea (2014): Catering to Organizational Needs in Ethics Management: the Case of the European Commission. *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No. 2. 96.; Prodi és Barroso elnökök mandátuma alatt a minimális formális követelmények teljesültek a kabinetek nemzeti összetételét illetően, valamint lecsökkent 50% alá a biztossal egy tagállamból származó kabinettagok száma is már a 2004-es, első Barroso elnöki időszakban. Emellett a 2000-es évek bővítésével érkező új tagállamokból származó biztosok törekedtek arra, hogy kellőképpen tapasztalt kabinettagokat is alkalmazzanak, akik gyakran a régebbi tagállamokból származtak, így ezekben az esetekben már eleve könnyebb volt a kabinetek egy adott tagállamhoz való kötődését

### a) A biztosok kollégiuma és a biztosi kabinetek

A Bizottság esetében külön kutatások foglalkoznak a biztosok kollégiumával és a biztosi kabinetekkel. Az integráció kezdete óta a Bizottság versenyhatósági szerepkörrel rendelkezik, amelynek ellátásáért idővel önálló főigazgatóság vált felelőssé, ugyanakkor végső döntéshozatali fórum ezekben az esetekben is a biztosok kollégiuma. Függetlenül az etikai követelményként megfogalmazott pártatlanságtól, illetve az Unió érdekeinek elsődlegességétől, volt arra példa, hogy a tagállami érdekek egyértelműen azonosíthatók voltak a döntéshozatal folyamán, és a nagy közgazdaságtani és jogi kapacitással rendelkező Versenypolitikai Főigazgatóság szakmai szempontjait felülírták a tagállami érdekek.<sup>22</sup>

A biztosi kabinetek szerepe egyrészt az, hogy közvetítsenek a biztos és az egyes főigazgatóságok között, ugyanakkor meg is szűrik az egyes kezdeményezéseket, valamint egyfajta előzetes egyeztető fórumként a főigazgatóságok és szakpolitikai területek közötti egyeztetések valódi színterévé váltak.<sup>23</sup> Az említett egyeztetések meggyorsításaképpen alakult ki már Delors elnök időszakában (1985–1995) az a gyakorlat, amellyel az elnöki kabinet vezetője sok esetben közvetlenül hatott a szakpolitikai egyeztetésekre, illetve megkerülte a klasszikus értelemben vett „hivatali utat”.<sup>24</sup> A Santer-bizottság (1995–1999) lemondása 1999-ben egyértelműen mutatott rá arra, hogy a biztosi kabinetek a hivatali visszaélések színterévé váltak. Ennek kezelésére a Bizottság későbbi személyügyi szabályozása egyértelműen reagálni kívánt.

### b) A főigazgatóságok kapcsolata a belső piaccal és a tagállamokkal

A főigazgatóságok a Bizottság fő belső szervezeti egységeként nem folytatnak teljesen önálló személyzetpolitikát, illetve értelemszerűen alkalmazkodniuk kell a Bizottság által meghirdetett követelményekhez. Emellett az egyes főigazgatóságok speciális követelményeket alkalmazhatnak a portfóliójukba tartozó szakpolitikai ágazat specialitásának megfelelően.

---

feloldani. EGEBERG, Morten – HESKESTAD, Andreas (2010): The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4. 777–784.

<sup>22</sup> Chalmers–Davies–Monti szakkönyve idézi Laudati kutatásának eredményeit: CHALMERS, Damien – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2014): *European Union Law*. Cambridge, Cambridge University Press. 977. idézi: LAUDATI, Laraine (1996): The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market. In GIANDOMENICO, Majone ed.: *Regulating Europe*. London, Routledge. 235–236.; A politikai befolyásolás gyakorlatát illetően lásd: JONES, Alison (2015): Competition Law Enforcement. Chapter 25. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian eds.: *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 657.

<sup>23</sup> CHALMERS–DAVIES–MONTI (2014): *i. m.* 66.; SPENCE, David (2006): The Directorates General and the services: structures, functions and procedures. In SPENCE, David – EDWARDS, Geoffrey eds.: *The European Commission*. London, John Harper Publishing. 151.

<sup>24</sup> SPENCE (2006): *i. m.* 150.



Ilyen jellegzetesség fakadhat abból, hogy adott főigazgatóság uniós szinten hatósági jellegű tevékenységet folytat, amelynek egyértelmű személyzetpolitikai követelményei vannak. Ennek egyik következménye volt, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság úttörő szerepet kapott a főigazgatóságok között az összeférhetlenségi és etikai szabályozási rezsim egyes elmeinek kialakításakor.<sup>25</sup> Bár korábbi értékelések alapján a Versenypolitikai Főigazgatóságot kevésbé jellemezte az úgynevezett forgóajtó jelenség.<sup>26</sup>

A főigazgatóságok eltérő tevékenysége természetesen kihatott az összeférhetlenséggel és a közvetlen végrehajtás erősödésével kapcsolatban felmerülő dilemmák természetére is. Nastaase e viszonyrendszert vizsgálva tett megállapításokat az egyes szakpolitikai területeken: A korábbi belső piaci főigazgatóság igen kitett volt különböző érdekképviselők lobbitevékenységének, ami egy idő után szükségszerűen egy olyan szervezeti háló kialakulásához vezetett, amely a kapcsolatok kiépítettsége és bejáratos mivolta alapján szelektált a szervezetek között. A Regionális Politikai Főigazgatóság a tagállami szervekkel együttműködve felel az uniós források kezeléséért. Ebben az együttműködési rendszerben folyamatos feszültség forrása lehet az uniós és tagállami szinteken dolgozó tisztviselők napi szintű kapcsolata (ami egyébként meg is könnyíti az együttműködést), de a megelőző intézkedések meghozatala a kifizetések felfüggesztésével is járhat. A Környezetvédelmi Főigazgatóságnál, ami aktív a kötelezettségszegési eljárások megindításában, elképzelhető, hogy az adott tagállamból származó tisztviselők és szakértők foglalkoznak a tagállammal szembeni kötelezettségszegési eljárásokkal. Utóbbi jelenség szükségszerűen felvet pártatlansági dilemmákat, ugyanakkor a nyelvi, adott esetben jogszabályi és jogi környezet mélyebb ismerete miatt egyfajta könnyebbséget is jelenthet.<sup>27</sup>

### 2.3.2. Az ügynökségek személyzetpolitikai keretei

Az EU ügynökségei, azok elszaporodása és a közvetlen végrehajtással kapcsolatos hatáskörökkel való felruházása az integráció fejlődéstörténetének egyik lényeges mozzanata az utóbbi két-három évtizedben. Ugyanakkor a közvetett-közvetlen végrehajtás fogalom-párja által meghatározott hatáskör-megosztási doktrína keretei között az ügynökségi fellépés máig egyfajta kivételesként jelenik meg.<sup>28</sup> Az ügynökségek szerepének erősödése és számuk növekedése különösen jelentős az úgynevezett decentralizált ügynökségeknél, amelyek adott szakpolitikai területeken aktívak, ugyanakkor alapításuk és működésük legfontosabb jellemzőit máig nem szabályozzák általános (nem szektorspecifikus) jelleggel a Szerződések, ami miatt ezek a szervek „szerződésidegenek” – bár a rájuk ruházott hatáskörök miatt ilyen formában való elismerésük egyre fontosabb lenne. Ehelyett

<sup>25</sup> NASTASE (2013): *i. m.* 74–76.

<sup>26</sup> LAUDATI (1996): *i. m.* 234.

<sup>27</sup> NASTASE (2014): *i. m.* 98–101.

<sup>28</sup> Lásd Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, amely tulajdonképpen fenntartotta az EU-ügynökségekre való korlátozott hatáskör-átruházás rendszerét.

a decentralizált ügynökségek esetében a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament Közös Konceptiót alakított ki az ügynökségi működés és alapítás legalapvetőbb követelményeinek rögzítése érdekében, ám ez a dokumentum jogi kötőerővel nem rendelkezik.<sup>29</sup>

A közvetlen végrehajtás és az összeférhetlenség dilemmái az ügynökségi tisztviselők esetén is fennállhatnak:

A decentralizált ügynökségek főbb döntéshozó testületei – az igazgatótanácsok – tagállami delegáltakból állnak össze. Esetükben egyértelműen felmerülhet az említett összeférhetlenségi kérdés, ha az ügynökségeket olyan hatáskörökkel ruházzák fel, amelyeknél a végső aktus címzettjei adott tagállamok. Főleg kötelezés tartalmú, vagy jelentős anyagi vonzattal járó aktusok meghozatalakor a tagállamok érdekében álló el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviselését.<sup>30</sup> Ugyanakkor Vos ennek kapcsán emeli ki, hogy nem lehet a pártatlanság és függetlenség követelményét abszolút módon értelmezni, így helyesebb a szerződésbeli rendelkezések hiányát pótolandó ügynökségi Közös Konceptió megközelítése, amely már a tudományos testületek tagjainak függetlenségét hangsúlyozza.<sup>31</sup>

A piaci szereplőkkel való kapcsolatot illetően az ügynökségnél is feltűnt az úgynevezett forgóajtó jelenség.<sup>32</sup> Erre egyfajta megoldást nyújthat az összeférhetlenségi és függetlenségi követelmények időbeli kiterjesztése, és a kapcsolódó bejelentési kötelezettség<sup>33</sup> – amely „türelmi időszak” megnevezés alatt a Bizottság és az EKB esetében is előfordul már.

Az ügynökségek saját személyzetpolitikájának önálló kialakítása több korlátba is ütközik – Schout és Pereyra szerint ez a következő pontokban foglalható össze:

Az uniós személyügyi felvételi teszt nem enged kellő rugalmasságot, hogy a felvételek esetén az ügynökségek számára lényeges szempontok érvényesülhessenek. A személyügyi tervezés az ügynökségek esetében egyértelműen attól a problémától szenved, hogy annak túlzottan alkalmazkodnia kell a Bizottság (főleg) költségvetési követelményrendszeréhez. Az általános uniós személyügyi szabályozás nem veszi kellőképpen figyelembe az ügynökségek szükségleteit, amelyek gyakran határozott időre kinevezett tisztviselőket, adott

<sup>29</sup> Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről (2012. július), valamint annak mellékleteként közös koncepció (a továbbiakban: a Közös Konceptió). Elérhető: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint\\_statement\\_and\\_common\\_approach\\_2012\\_hu.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

<sup>30</sup> A tagállami delegáltak kettős természetét (*double hattedness*) illetően lásd bővebben: Vos, Ellen (2014): European Agencies and the Composite EU Executive. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – Vos, Ellen eds.: *European Agencies in between Institutions and Member States*. The Netherlands, Wolters Kluwer International BV. 37.; Születtek már a tagállami delegáltak identitásváltozását vizsgáló tanulmányok: EGBERG, Morten (1999): Transcending intergovernmentalism? – Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3. 456–474.

<sup>31</sup> Vos (2014): *i. m.* 37.

<sup>32</sup> Az egyik ilyen forgóajtó jelenségre való példaként szolgálhat az EEBH Igazgatótanácsi tagságáról való lemondása 2012-ben az akkori magyar tagnak az általa elfogadott pozíció miatt. Elérhető: [www.efsa.europa.eu/en/press/news/120509](http://www.efsa.europa.eu/en/press/news/120509) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

<sup>33</sup> Közzolgálati Statútum 16. cikke.

esetben kirendelt nemzeti szakértőket alkalmaznak, emellett pedig sok esetben tudományos szakemberekre van (lenne) szükségük.<sup>34</sup>

### 2.3.3. Az EKB személyzetpolitikai dilemmái bankfelügyeleti szerepkörben

Az EKB bankfelügyeleti szerepkörének megjelenése tulajdonképpen az EU-ügynökségek felemás jogi helyzetéhez kötődik. Ahogyan arról szó volt, azok máig szerződésidegen szervek, így egyértelmű volt, hogy az ügynökségekhez képest az uniós jogalkotónak másfajta szervezeti megoldást kell találnia a jelentősebb európai bankok felügyeletének kialakításakor. Így született meg a döntés az EKB bankfelügyeleti funkciójának létrehozásáról. Ugyanakkor a szervezeti átalakulásnak személyzetpolitikai oka is volt: Az Európai Bankhatóság által elvégzett stresszteszt megbízhatóságával kapcsolatban egyértelműen felvetődtek kételyek a 2012 júniusában szükségessé vált spanyol bankmentő csomag elfogadásakor, ugyanis a megelőző legutóbbi stresszteszt csak egy évvel volt korábban.<sup>35</sup> Itt éppen annak kérdése került elő, hogy a spanyol bankok viszonylagos jó minősítése annak volt-e köszönhető, hogy az Európai Bankhatóság legfőbb döntéshozó testületében a tagállami delegáltak nem kívántak az egyik tagállamot negatív értelemben minősítő döntést hozni. Ez könnyen elképzelhető – bár nehezen bizonyítható – mivel az uniós bankfelügyelet működésének, és a rendelkezésükre álló adatoknak az átláthatósága máig sem kielégítő.<sup>36</sup> Mégis a tagállami delegáltak döntéshozatalának hatékonyságát alááshatja az a kölcsönösösen nyugvó gyakorlat, amikor a kölcsönös el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviselését. A csoportos döntéshozatalnál ugyanis bizonyítottan megváltozik a csoporttagok észlelése és viselkedése, ami a csoport kockázatvállalási kedvét két irányba módosíthatja, ezek közül az egyik, hogy a csoport túl óvatos, a kelletnél konzervatívabb döntést hoz.<sup>37</sup> Különösképpen igaz lehet ez kötelezés tartalmú vagy jelentős anyagi vonzattal járó tagállamoknak címzett döntésekkor. Amint látni fogjuk, ezt a jellegzetességet az EKB bankfelügyeleti szerepkörének létrehozása sem befolyásolta érdemben.

Emellett a reál gazdaságtól, így a bankszektortól való elkülönülés viszonylagos jellege látványosan mutatkozik meg egy olyan speciális szaktudást igénylő területen, mint amilyen a bankfelügyelet és szabályozás uniós szintű ellátása. Ebben az esetben az EKB személyzetpolitikájának megvalósításakor óhatatlanul felmerül annak problémája, hogy a bankfelügyelőként szóba jöhető személyzet egy része a bankszektorból kerül ki, amely itt is elvezet a forgóajtó jelenségig.

<sup>34</sup> SCHOUT-PEREYRA (2011): *i. m.* 418–432.

<sup>35</sup> Lásd a spanyol jegybank sajtóközleményét az említett Európai Bankhatóság által elvégzett stressztesztről. Elérhető: [www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/11/Arc/Fic/presbe2011\\_28e.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/11/Arc/Fic/presbe2011_28e.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

<sup>36</sup> GANDRUD, Christopher – HALLERBERG, Mark (2015): Does Banking Union Worsen EU's Democratic Deficit? The Need for Greater Supervisory Data Transparency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4. 770.

<sup>37</sup> BAKACSI Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, AULA. 94–95.

## 2.4. A közvetlen végrehajtás erősödésére adott válaszok az összeférhetlenségi szabályozásban

### 2.4.1. A Bizottság által adott válaszok

Barroso elnök (2004–2014) alatt folytatódott a már kidolgozott etikai követelményrendszer további finomítása az alábbi lépések és kezdeményezések<sup>38</sup> megtételével: *Európai Transzparencia Kezdeményezés* létrehozása az EU-támogatások kedvezményezettjeinek nyilvánosságra hozatalával; lobbicsoportok képviselőinek regisztrációját elősegítő adatbázis összeállítása; *Etikai Kommunikációs Csomag* elfogadása (egyik legfontosabb eleme volt az ajándékozás és egyéb előnyök elfogadásának részletes szabályozása); *etikai felelősök* posztjának bevezetése. A Bizottság etikai és magatartásszabályozásának a központi eleme egyre inkább a *kommunikáció*, a helyes gyakorlatok meghonosítása, ezzel együtt tréningek szervezése, és az etikai megbízottak révén a folyamatos kapcsolattartás biztosításának a lehetősége.<sup>39</sup>

A Versenypolitikai Főigazgatóság egyike azoknak a szerveknek, amelyek igen részletes magatartási kódexet fogadtak el, ami a további főigazgatóságok számára is mintaként szolgált, bár ennek további oka a kapcsolódó ügyek nagy anyagi vonzata, illetve a főigazgatóság által intézett ügyek igen kényes, kockázatos természete.<sup>40</sup> Ebben a tekintetben az általános összeférhetlenségi követelmények mellett megtalálhatók főigazgatóság-specifikus rendelkezések is.<sup>41</sup>

A szabályozást illetően ma már szétválasztható egymástól a Bizottság tagjainak *Magatartási Kódexe*, valamint a Közzolgálati Statútum, amely a Bizottságnál dolgozó uniós tisztviselők magatartási követelményeit fekteti le. Tekintettel arra, hogy a Közzolgálati Statútum követelményeit már részletesen ismertettük, itt pusztán a Bizottság tagjainak Magatartási Kódexére<sup>42</sup> térünk ki:

A Közzolgálati Statútumhoz hasonlóan a tevékenység megkezdése előtt, alatt, valamint után is *különböző etikai és magatartási követelményeknek* kell a Bizottság tagjainak megfelelniük, ami kiterjed a bejelentési kötelezettségre, ha nem közhivatalt kívánnak betölteni biztosi tisztségük megszűnte után.<sup>43</sup> Emellett felőleli partnerük és gyermekeik tekintetében a fennálló pénzügyi összeférhetlenséget okozó körülményeket, szakmai tevékenységüket is.<sup>44</sup>

Tekintettel a biztosok *kiemelten szenzitív helyzetére*, egyéb kereső tevékenység végzése is kizárt, bármely egyéb tudományos, oktatói, szerzői tevékenységért kapott honoráriumot

<sup>38</sup> NASTAASE (2013): i. m. 96.

<sup>39</sup> NASTAASE (2013): i. m. 74–76.

<sup>40</sup> NASTAASE (2013): i. m. 75.

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe. Code of conduct for Commissioners. C(2011) 2904 final.

<sup>43</sup> A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.2 pontja.

<sup>44</sup> A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.3–1.4 pontjai.

fel kell ajánlaniuk jótékonyági célra, csak tiszteletbeli politikai tisztségeket tölthetnek be, illetve előzetes bejelentési kötelezettségük van kampányban való részvétel esetén.<sup>45</sup>

Hasonló módon részletes követelmények fektetik le az *ajándékok, díjak, egyéb juttatások* elfogadásának rendjét is.<sup>46</sup>

A biztosi kabinetekkel kapcsolatos követelmények ma még *kiterjedtebbek*, így nem lehetnek a kabinetek tagjai gyermekek, partnerek, valamint közvetlen családtagok, a további részletes szabályokat pedig a Bizottság elnökének határozata fekteti le.<sup>47</sup>

A Kódex követelményeit a Bizottság *Eseti Etikai Bizottsága* jogosult értelmezni, amely a Bizottság elnökének felhívására is eljár.<sup>48</sup>

#### 2.4.2. Az ügynökségi személyzetpolitika és erősebb hatáskörök a közvetlen végrehajtás terén

A decentralizált ügynökségek ágazat-specifikus tevékenysége és máig „szerződésidegen” jogi helyzete nem vezetett átfogó magartatási kódexek elfogadásához. Ebben a tekintetben legfeljebb a Közös Koncepciót említhetjük meg:

Eszerint a fő *döntéshozó testület tagjai összeférhetetlenségének* megelőzésére és kezelésére átfogó megközelítést kell kidolgozni és alkalmazni, minden egyes ügynökség esetében, függetlenül attól, hogy a tagok személyes minőségükben töltik be az adott funkciót.<sup>49</sup> A tudományos *tanácsadó testületek és a fellebbviteli bizottságok* tagjainak pártatlanságát és függetlenségét többek között megfelelő kiválasztási követelmények lefektetésével, a legjobb gyakorlatok megosztásával kell biztosítani. Ezek további garanciája a tudományos testületek kiválasztásánál a tagállami partnerszervezetekkel való együttműködés rendszeres felülvizsgálata, míg a fellebbviteli tanács tagjainál a pártatlanság és függetlenség megszemélyesítőig való előtérbe helyezése, ha az ügynökség szabályzatai alapján a tanácsokba az ügynökség tisztviselői, vagy a legfőbb döntéshozó testület tagjai is bekerülhetnek.<sup>50</sup>

A humánerőforrás-gazdálkodás és a költségvetés terén az ügynökségeknek alkalmazkodniuk kell a Bizottság által megszabott tervezési keretekhez.<sup>51</sup> Következésképpen a személyügyi tervezés kevésbé rugalmas jellegét a Közös Koncepció is egyértelműen átvette.

Az egyre bővülő (közvetlen) végrehajtási hatáskörök miatt egyre bővebb azon esetek köre, amikor az uniós jogalkotó is ágazatspecifikus módon, részletesen szabályozza az ügynökségeknél az összeférhetlenségi okok felmerülését és elhárításának módját. Ennek példája, az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség egyik hatásköre a tagállamok hatósági

<sup>45</sup> A Bizottság tagjainak Magartatási Kódexe 1.1 pontja.

<sup>46</sup> A Bizottság tagjainak Magartatási Kódexe 1.9–1.11 pontjai.

<sup>47</sup> A Bizottság tagjainak Magartatási Kódexe 1.12 pontja.

<sup>48</sup> A Bizottság tagjainak Magartatási Kódexe 2.3 pontja.

<sup>49</sup> Közös Koncepció 11. pont.

<sup>50</sup> Uo. 20–21. pontok.

<sup>51</sup> Uo. 33–35. pontok.

tevékenységének vizsgálata. A Bizottság kapcsolódó (viszonylag friss) végrehajtási rendelete már kifejezetten utal az ügynökség azon kötelezettségére, hogy az úgynevezett vizsgálócsoportok összeállítása során biztosítsa, hogy ne álljon fenn összeférhetlenség sem a vizsgált nemzeti hatóságokkal, sem a vizsgált vállalkozásokkal vagy vállalkozások társulásaival.<sup>52</sup>

### 2.4.3. Az EKB összeférhetlenségi és etikai szabályozása

A bankfelügyeleti funkció Felügyeleti Tanács létrejöttével járt együtt az EKB szervezeti keretein belül, amelynek tagjai az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő *tagállamok képviselői*, így a korábban említett dilemma változatlanul fennáll.<sup>53</sup>

Az EKB *külön etikai szabályzatot* fogadott el a bankok uniós szintű felügyeletéért felelős Felügyeleti Testület számára, amelynek legfontosabb követelményei: a *függetlenség* hasonlóan a Közszolgálati Statútumhoz;<sup>54</sup> és a Bizottság tagjaihoz a személyes pénzügyi műveletekre és vagyonynyilatkozatok megtételére vonatkozó követelmények<sup>55</sup>. Az eddig bemutatott példák alapján a legrészletesebbek az EKB tanácstagi bejelentési kötelezettségei a felügyelt piaci szegmens bármely szereplőjénél való foglalkoztatásra irányuló jogviszony létrehozatala előtt.<sup>56</sup> Ugyancsak viszonylagos friss elfogadása miatt e szabályzat is már igen kiterjesztett személyi kört vizsgál az összeférhetlenségi követelmények szempontjából, így ezek a házastárson túlmenően már a leszármazottra és elismert partnerre is kiterjednek.<sup>57</sup>

A piacfelügyeleti és piacsabályozási funkció megjelenésével az EKB általános Foglalkoztatási Szabályzatát is módosították,<sup>58</sup> ami a közvetlen végrehajtás erősödéséhez köthető. Az EKB tisztviselőivel szembeni elvárás, hogy az összeférhetlenség felmerülésére okot adó helyzeteket elkerüljék, különösen korábbi munkaviszonyukból fakadóan,<sup>59</sup> továbbá a Felügyeleti Tanács tagjaihoz hasonlóan a türelmi időszak részletes szabályai is a Foglalkoztatási Szabályzat részévé váltak.<sup>60</sup>

<sup>52</sup> A Bizottság 628/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. június 28.) Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályaon kívül helyezéséről. (EGT vonatkozású szöveg) 12. cikk (3) bek.

<sup>53</sup> A Tanács 1024/2013/EU Rendelete 26. cikk (1) bek.

<sup>54</sup> Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 4. cikke. Elérhető: [www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj\\_joc\\_2015\\_093\\_r\\_0002\\_hu\\_txt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_093_r_0002_hu_txt.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

<sup>55</sup> Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 5–6. cikke – Vagyonynyilatkozat megtételére vonatkozó követelmények.

<sup>56</sup> Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 8. cikke.

<sup>57</sup> Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 13. cikke.

<sup>58</sup> Az EKB Elnökének határozata (2014. november 24.) az EKB Foglalkoztatási Szabályzatának módosításáról. (ECB/2014/NP24)

<sup>59</sup> EKB Foglalkoztatási Szabályzat 3. cikk c) pontja. Elérhető: [www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_ecb\\_2014\\_np24\\_f.sign.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2014_np24_f.sign.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

<sup>60</sup> EKB Foglalkoztatási Szabályzat 4a–4b. és 36a. cikkei.

### 3. ÖSSZEGZÉS

Az uniós közszolgálat kialakítása egy zárt közszolgálati rendszert hozott létre. Így, szemben az általában ideiglenes állományt alkalmazó nemzetközi szervezetekkel, az uniós közszolgálat főbb ismérvei a kiszámíthatóság, az élethosszig tartó foglalkoztatás, a kiszámítható előmeneteli rendszer, illetve külön társadalombiztosítás és nyugdíjrendszer megvalósítása. A Közszolgálati Statútummal egységes szabályozási keret alakult ki.

A hivatalnoki apparátus működésével együtt szükségszerűen alakult ki idővel az egyes uniós intézmények és szervek összeférhetlenségi és etikai szabályozása is, amelyre kihatottak az egyes szervek belső intézményi folyamatai. Az összeférhetlenségi és etikai szabályozás különösen lényegessé vált a közvetlen végrehajtás megerősödésével. Az uniós közszolgálati apparátus egy olyan heterogén hivatali apparátust alkot, amely a közvetlen végrehajtás erősödésével szükségszerűen közelebbi kapcsolatba kerül a „küldő” állammal, valamint az egyes piaci szereplőkkel. Ez magában hordozza az összeférhetlenség és az etikai szabályrendszer alkalmazásának potenciális lehetőségét, különösen annak okán, hogy a közvetlen végrehajtással kapcsolatos hatáskörök ország-specifikusak, illetve az egyes piaci szereplőket közvetlenül érintő döntések meghozatalával járhatnak együtt. Így felmerülhet, hogy a közvetlen végrehajtással kapcsolatos hatáskörök elsődleges címzettjei ne a legfőbb (tagállami érdekek által a leginkább befolyásolt) döntéshozó testületek, hanem szakértői (belső) szervezeti egységek legyenek. Utóbbiaknál pedig mindenképpen történjen meg a független és pártatlan eljárás garanciarendszerének lefektetése. Tágabb értelemben ugyanakkor nem szabad túlhangsúlyozni a szabályozás szerepét. A részletesen kidolgozott követelményrendszerek mellett, a Bizottság példája alapján egyértelmű, hogy egyre jelentősebb az intézmények és szervek közötti jó gyakorlatok megosztása és a tapasztalatcsere, amely eseti alapon is válaszokat adhat a közvetlen végrehajtás erősödése miatt többféle dilemmának kitett uniós apparátus problémáira.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BAKACSI Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, AULA.
2. BOZSÓ Gábor (2011): Az uniós közszolgálat. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 1.
3. CHALMERS, Damien – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2014): *European Union Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
4. DUCHENE, Francois (1994): *Jean Monnet, The First Statesman of Interdependence*. New York, W. W. Norton Company.
5. EGEBERG, Morten (1999): Transcending intergovernmentalism? – Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3. 456–474.
6. EGEBERG, Morten – HESKESTAD, Andreas (2010): The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4. 775–786.
7. GANDRUD, Christopher – HALLERBERG, Mark (2015): Does Banking Union Worsen EU's Democratic Deficit? The Need for Greater Supervisory Data Transparency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4. 769–785.
8. JONES, Alison (2015): Competition Law Enforcement. Chapter 25. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian eds.: *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press.
9. KASSIM, Hussein (2008): 'Mission impossible', but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5. 648–668.
10. LAUDATI, Laraine (1996): The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market. In GIANDOMENICO, Majone ed.: *Regulating Europe*. London, Routledge.
11. MURDOCH, Zuzana – TRONDAL, Jarle (2013): Contracted Government: Unveiling the European Commission's Contracted Staff. *West European Politics*, Vol. 36, No. 1. 1–21.
12. NASTASE, Andreea (2013): Managing Ethics in the European Commission Services – From rules to values? *Public Management Review*, Vol. 15, No. 1. 63–81.
13. NASTASE, Andreea (2014): Catering to Organizational Needs in Ethics Management: the Case of the European Commission. *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No. 2. 93–105.
14. SCHOUT, Adriaan – PEREYRA, Fabian (2011): The institutionalization of EU agencies: agencies as 'mini commissions'. *Public Administration*, Vol. 89, No. 2. 418–432.
15. SPENCE, David (2006): The Directorates General and the services: structures, functions and procedures. In SPENCE, David – EDWARDS, Geoffrey eds.: *The European Commission*. London, John Harper Publishing.
16. Vos, Ellen (2014): European Agencies and the Composite EU Executive. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – Vos, Ellen eds.: *European Agencies in between Institutions and Member States*. The Netherlands, Wolters Kluwer International BV.



*Jogi források*

1. A Bizottság 628/2013/EU Végrehajtási Rendelete (2013. június 28.) az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről. (EGT-vonatkozású szöveg). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0628&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
2. A Tanács 1024/2013/EU Rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=BG> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
3. Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R0259&from=EN> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
4. *Code of conduct for Commissioners C(2011) 2904 final*. Elérhető: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners\\_april2011\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners_april2011_en.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
5. *EKB Foglalkoztatási Szabályzat*. Elérhető: [www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en\\_ecb\\_2014\\_np24\\_f.sign.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2014_np24_f.sign.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
6. *Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata*. Elérhető: [www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj\\_joc\\_2015\\_093\\_r\\_0002\\_hu\\_txt.pdf](http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_093_r_0002_hu_txt.pdf) (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

**Dr. Szegedi László, PhD** 2016 óta a Nemzeti Közszerződési Egyetem oktatója. Felsőfokú és doktori tanulmányait is az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végezte el, emellett pedig megszerezte a göttingeni Georg-August Egyetem, a speyeri Közigazgatási Főiskola, és a brüsszeli Vesalius College kiegészítő fokozatait. Gyakornokként dolgozott a brüsszeli székhelyű Európai Környezetvédelmi Irodánál, az Európai Bizottságnál, uniós jogi referens volt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, valamint főtanácsadó a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma mellett. Tudományos kutatói tevékenységének középpontjában a közigazgatási jogra kiható nemzetközi és uniós változások tendenciák vizsgálata áll. Több magyar és idegen nyelvű publikációja jelent meg kutatási témájában, valamint magyar és idegen nyelven több konferencia előadójaként szerepelt.

