

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



KÜLÖNSZÁM
2017 2

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

Közigazgatási eljárásjog az Európai Unióban – a ReNEUAL Modell Szabályok értékelése

BOROS ANITA

BEVEZETÉS	8
I. A közigazgatási eljárásjog uniós szinten	8
II. Az európai közigazgatási eljárásjog forrásai	9
III. Az Európai Parlament állásfoglalása	13
IV. Az európai közigazgatási eljárásjog a kutatók szemszögéből avagy a ReNEUAL javaslat	19

BALOGH-BÉKESI NÓRA – BALÁZS ISTVÁN – BOROS ANITA

I. KÖNYV

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK	20
-------------------------	----

A) <i>Preambulum – Bevezetés a Modell Szabályokba, alapelvek a Modell Szabályokban</i>	20
--	----

I. Az alapelvek azt Állásfoglalás 3. ajánlásában	20
--	----

II. Alapelvek a Modell Szabályok I. Könyvének általános rendelkezéseiben	23
--	----

1. Eljárási jogok és eljárásjogi alapelvek	24
--	----

2. A közigazgatási eljárási alapelvek általános jellemzői	27
---	----

3. A Charta szerinti eljárási jogok és az uniós közigazgatási eljárásjog alapelvei	27
--	----

III. Az alapelvek szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása az uniós alapelvek eljárásjogi szabályozását illetően	30
--	----

1. Az uniós közigazgatási (eljárás)jogában megjelenő alapelvek áttekintő értékelése	31
---	----

IV. Javaslat az alapelvek kérdéskörének szabályozására az európai közigazgatási eljárásjogi kódexben	47
--	----

B) <i>Modell Szabályok az I. Könyvben</i>	50
---	----

I. Az európai közigazgatási eljárási kódex hatályára vonatkozó javaslat az RN-tanulmányban	50
--	----

1. Az uniós közigazgatási eljárás által szabályozandó eljárási cselekmények	50
---	----

2. Az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya	52
---	----

3. Az uniós és a tagállami eljárásjogok egymáshoz való viszonya a Modell Szabályok olvasatában	52
--	----

II. Az európai közigazgatási eljárásjog hatálya – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása az uniós eljárásjogi kódex hatályra vonatkozó rendelkezéseit illetően	53
--	----

1. Az uniós közigazgatás és eljárási jog értelmezési tartományairól	53
III. A Modell Szabályok értékelése.	
Javaslatok az uniós közigazgatási eljárásjogi kódex hatályára vonatkozóan	61
VARGA ZS. ANDRÁS – PÁTKAI NÁNDOR – BOROS ANITA	
II. KÖNYV	
KÖZIGAZGATÁSI JOGALKOTÁS	68
A) BEVEZETÉS	68
B) <i>Modell Szabályok a II. Könyvben</i>	68
I. A jogalkotói tevékenység és az uniós közigazgatási eljárásjog kapcsolata	68
1. A jogalkotói tevékenység az RN-Javaslatban	68
2. A hatály kérdése a közigazgatási jogalkotás tekintetében	70
3. A szabályozás folyamata	74
II. A Modell Szabályok értékelése. Javaslatok az uniós jogalkotásra vonatkozóan	76
VÉRTESY LÁSZLÓ – POLLÁK KITTI – BOROS ANITA – VÁCZI PÉTER – KOCSIS DIÁNA – LINDER VIKTÓRIA	
III. KÖNYV	
AZ EGYEDI ÜGYEKBE TÖRTÉNŐ DÖNTÉSHOZATAL	78
A) <i>Bevezetés</i>	78
B) <i>Modell Szabályok a III. Könyvben</i>	80
I. Általános rendelkezések	80
II. Az eljárás megindítása és irányítása	82
III. A tényállás tisztázását megalapozó információgyűjtés és a vizsgálat	84
1. Általános szabályok az RN-Javaslatban	84
2. Az egyszerű információszolgáltatási felhívástól a nyilatkozattételre kötelezésig	86
3. A felek együttműködési kötelezettsége	88
4. A helyszíni vizsgálatok	95
IV. Hozzáférés az adatokhoz	101
1. Az átláthatóság követelménye	102
2. Az információhoz való hozzáférés joga	104
3. A hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga	106
4. Az információhoz és hivatalos iratokhoz való hozzáférés korlátai	107
5. Az elvek érvényesülése Magyarországon	110
V. Az eljárás lezárása: döntés az uniós közigazgatási eljárásjogban	114
VI. A döntések módosítása és visszavonása	121
1. A hátrányos döntések módosítása és visszavonása	122
2. Az előnyös döntések módosítása és visszavonása	123
3. Alapelvei vonatkozások	125
VII. A Modell Szabályok értékelése. Javaslatok az uniós döntéshozatalra vonatkozóan	127
1. Az RN-Javaslat döntéshozatalra vonatkozó könyvének általános értékelése	127
2. Az RN-Javaslat III. Könyve egyes rendelkezéseinek értékelése	129

IV. KÖNYV

A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK	134
A) Bevezetés	134
B) Modell szabályok a IV. Könyvben	137
I. Általános rendelkezések	137
1. Alkalmazási kör	137
2. Fogalommeghatározások	139
3. Az uniós szerződésre alkalmazandó jog meghatározása	140
4. A kizárólag az uniós jog által szabályozott uniós szerződésekre alkalmazandó szabályok	141
5. A tagállami jog által szabályozott uniós szerződésekre alkalmazandó szabályok	142
II. A szerződéskötésre vonatkozó eljárások	143
1. Az általános szerződési feltételek kidolgozása	143
III. Általános eljárási szabályok	144
1. A III. Könyv alkalmazhatósága	144
2. A bírósági eljárásra gyakorolt hatás	145
IV. Versenytárgyalásos odaítélési eljárás	146
1. A hatály	146
2. Általános elvek	148
3. Az előzetes közzététel	148
4. Közzétételi dokumentum és a szerződéses dokumentáció tartalma	149
5. Előzetes közzététel nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását indokoló esetek	150
6. A gazdasági szereplők egyenlő hozzáférése bármely tagállamból	150
7. A meghívott részt vevők számának korlátozása a pályázat benyújtásában	151
8. Egyenlő bánásmód	151
9. Kis értékű szerződések	152
10. A szerződés odaítélése	152
11. A szerződés aláírása előtti várakozási idő	153
V. Az uniós szerződések teljesítése és érvényessége	153
1. Általános rendelkezések	154
2. Az uniós hatóság szerződésekkel kapcsolatos igényei	155
3. Az uniós hatóság szerződésen kívüli döntései	157
4. Az európai ombudsman felülvizsgálata	158
5. Választottbírói kikötések	160
6. A kompenzáció kizárása	161
VI. Az uniós jog által szabályozott uniós szerződések	162
1. A szerződés teljesítése és az ahhoz kapcsolódó alapelvek	162
2. A körülmények megváltozása és az ehhez kapcsolódó kikötések	163
3. A jogellenesség és a tisztességtelen feltételek következményei	166
4. Tagállami jog által szabályozott uniós szerződések	169

VII. Alvállalkozási szerződések	170
1. Az alvállalkozási szerződések megengedhetősége és hatálya	170
2. Az alvállalkozási szerződésekre alkalmazandó jog megválasztása	174
3. Az uniós hatóságok alvállalkozók felé fennálló kötelezettségei	175
VIII. A közigazgatási szerződések szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása a közigazgatási szerződések szabályozását illetően	177

FÁBIÁN ADRIÁN – FAZEKASNÉ PÁL EMESE – JÓZSA ZOLTÁN

V. KÖNYV

A KÖLCSÖNÖS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS	180
A) Bevezetés	180
B) A Modell Szabályok az V. Könyvben	181
I. A kölcsönös segítségnyújtás kérdésköre az uniós közigazgatási eljárásjogban	181
1. Az V. Könyv hatálya	182
2. Kölcsönös jogsegély a ReNEUAL Modell Szabályokban	183
3. A kölcsönös segítségnyújtás a közigazgatási eljárási szabályok rendszerében	184
4. A kooperáció alapformája	185
5. A könyv alkalmazása	185
6. A kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó általános előírások	186
7. A megkereső hatóság kötelezettségei	188
8. A megkeresett hatóság kötelezettségei	189
9. Az érintett tájékoztatáshoz való joga	190
10. A költségviselés szabályai	191
11. A kölcsönös segítségnyújtás szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása a kölcsönös segítségnyújtás szabályozását illetően	192

HAJAS BARNABÁS – KOI GYULA – GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS – BERKES LILLA –
BENCsik ANDRÁS – HULKÓ GÁBOR – FEHÉR JÚLIA – LAPSÁNSZKY ANDRÁS – POLGÁR MIKLÓS

VI. KÖNYV

INFORMÁCIÓÁRAMLÁS	196
A) Bevezetés	196
B) Modell Szabályok a VI. Könyvben	197
I. A VI. Könyv hatálya és alkalmazhatósága, valamint kapcsolata a II–V. Könyvekkel	197
II. Kapcsolat az információs önrendelkezési joggal (adatvédelem) és az információszabadsággal	199
III. Az összetett információkezelési tevékenységekhez tartozó keretszabályok indokai	200
IV. Az információkezelési tevékenységek típusai és a megfelelő szabályozási normák	202
V. Az adatkezelés szabályozásának kérdése és kérdéssége	203
1. A tervezet belső kontextusa	204
2. A tervezet külső kontextusa	206

VI. Jogok, kötelezettségek, és szervezeti struktúrák	209
VII. Az információkezelésre vonatkozó rendelkezésekről	211
1. Az adatokhoz és információkhoz való hozzáférés	212
2. Adatok és információk módosítása és törlése	215
3. Az adatok és információk felhasználása	216
4. Adatvédelem és információbiztonság	218
VIII. Közigazgatási adatkezelés –	
Administrative Information Management / Felügyelet és vitarendezés	221
1. Az információkezelési tevékenységek egyes kategóriái	221
2. Általános felügyelet és vitarendezés	225
IX. Jogorvoslatok és felelősség	235
1. A ReNEUAL kompenzációs jogra vonatkozó szabályai	236
2. A ReNEUAL jogosulatlan adatkezelésekre vonatkozó szankciórendszere	237
X. Az információáramlás szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása az információ áramlás szabályozását illetően	238
 BOROS ANITA	
ZÁRSZÓ	242
 Rövidítések jegyzéke	251
Szerzői önéletrajzok	252
Publikációs felhívás	260

LECTORI SALUTEM!

Az Olvasó a Pro Publico Bono különszámában az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutató-hálózata (ReNEUAL) által 2014-ben kidolgozott „Európai Közigazgatási Eljárási Modell Szabályok (Model Rules on EU Administrative Procedure) elemzését tartja kezében. Az Európai Parlament Jogi Bizottságának munkacsoportja 2010-ben értékelte az Unió közigazgatási jogának helyzetét, és a 2012-ben jóváhagyott dokumentum számos kritikai észrevételt tett többek között a közigazgatási eljárás állapotára. Az értékelésből kitűnően a munkacsoport abból indult ki, hogy az eljárás minősége a polgárok bizalmának egyik fontos tényezője. Ennek megfelelően felhívta a figyelmet az egységes, átlátható, pontos fogalmakat tartalmazó, nyelvezetében a közigazgatás számára világos kódex megalkotásának szükségességére.

A feladat hatalmas, hiszen nem egy tagállam belső közigazgatásához rendelt eljárási rend kialakítása a cél, hanem olyan közösségi szintű jogalkotási eredmény megalkotása, amelynek részei korántsem homogének, tradícióik különbözőek, amelyet akkor is figyelembe kell venni, ha az egész eddig is tekintettel volt a részek hagyományaira. A megfelelő nyelvezet kialakítása nemcsak a közigazgatási eljárás tisztasága miatt lényeges, hanem az egységes anyagi és eljárásjogi értelmezés kialakulása érdekében is.

Olvasva a normaszöveget, a Kutatóhálózat mindenben igyekezett szem előtt tartani a Parlament ajánlásait, és azok alapján készítette el a kódex koherens tervezetét. A tervezetet alkotó hat Könyv mindegyike lényeges. Egy azonban különös figyelmet érdemel, nevezetesen a III. Könyvben szabályozott „Az egyedi ügyekben történő döntéshozatal” (Single Case Decision Making). Az értékelés készítői nem véletlenül fogalmazták meg az első mondatban az alábbiakat: „az egyedi ügyekben hozott döntéshozatal ... minden közigazgatási eljárásjog központi eleme”. A polgárok számára ezen a területen a legfontosabb a pontosság, az átláthatóság, az együttműködés, a határidők betartása; a közigazgatásba vetett bizalom a közigazgatási jognak ezen az elemén erősödhet, de gyengülhet is.

Ezt a tanulmánykötetet ajánlom a közigazgatási jog művelői, alkotói és alkalmazói, valamint a laikusok számára is, mert azon túl, hogy nagy tudományos-szakmai feladatnak lehetünk tanúi, minden lapján érezhető a Szerzők elkötelezettsége hivatásuk, tudományuk iránt.

Pro Publico Bonó!

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Boros Anita

BEVEZETÉS

I. A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG UNIÓS SZINTEN

Az Európai Unió egy rendkívül speciális jogi entitás, melynek működési mechanizmusai, felépítése egészen sajátos, a különböző tagállami hagyományokból eredeztethető jelleggel bírnak.

Az unió, valamint annak jogelőd szervezetei egy folyamatos, több évtizedes fejlődés eredményeként alakították ki azokat a működési elveket, melyek eredményeként egy igen összetett, az Unió jogát két szinten végrehajtó (köz)igazgatási struktúra jött létre. Ez az igazgatás azonban mind szervezetét, mind tevékenységét, mint pedig jogi szabályozottságát tekintve a tagállami közigazgatási eljárásjogokhoz képest eltérő sajátosságokkal bír.

Az alapító szerződések a legmagasabb szinten meghatározzák, hogy milyen hatásköröket gyakorolhat az Unió, és milyeneket a tagállamok.¹ Emellett számos olyan szabályt is találhatunk az Unió jogában, amelyek az uniós szervezetrendszer működési mechanizmusait határozzák meg. Az azonban bizonyos, hogy közigazgatási eljárásjogi értelemben *nem beszélhetünk egy egységes, normatív szabályrendszerről, amely legalább azokat a minimális rendelkezéseket tartalmazná, amelyeket az uniós közigazgatási szerveknek be kell tartaniuk az eljárásaik során.*

Egy egységes uniós közigazgatási eljárási jogszabály kidolgozása tagállami szinten sem egyszerű feladat, hiszen annak milyensége meghatározza a közigazgatás egészét. Ebből következően nagyon fontos az is, hogy az Unió számára megfelelően kimunkált, átgondolt, könnyen alkalmazható eljárási szabályok kerüljenek meghatározásra. A feladat azonban sokkal nehezebb, mint egy tagállami közigazgatás esetében: az Unió joga ugyanis számos ponton eltér a tagállamoktól, de talán az egyik legfontosabb sajátossága az, hogy az Unió jogának végrehajtásában nemcsak az Unió saját szervei, hanem a tagállami közigazgatási szervek is részt vesznek, vagyis az Európai Unió jogának végrehajtása két szinten történik: az ún. *közvetlen végrehajtás* az Unió jogának uniós szervek általi, míg a *közvetett végrehajtás* az uniós jog tagállami közigazgatási szervek általi végrehajtását jelenti.² Emellett

1 Lásd bővebben: BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, MTA Law Working Papers 2014/58, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest. www.jog.tk.mta.hu/mtalwp (2015. 10. 05.) 7–8.; BLUTMAN László: *az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 119.

2 Lásd: BOROS Anita: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)?*, Jogtudományi Közlöny, 2013/12, 612.

persze léteznek olyan területek is, amelyek a különböző jellegű szervek (pl. tagállamokban lévő tagállami és Uniós szervek, vagy éppen a tagállamokba telepített uniós szervek és a közvetlen igazgatás szervei) *együttműködésére épülnek*. Ebből következően az uniós szervek köre igen széles spektrumú.

Az unió jogának végrehajtásában közreműködő szervek különböző mértékű és joghatású eljárások lefolytatására jogosultak: vannak olyan szervek, amelyek döntéseikkel a címzettek számára jogokat vagy kötelezettséget állapítanak meg, de léteznek olyanok is, amelyek elsősorban az Unió szervezetén belüli, jellegét tekintve általános igazgatási természetű eljárásokat folytatnak le.

Ebből következően az *uniós eljárás fogalmát* is kétféle értelemben használhatjuk:

- *szűkebb értelemben* csak az olyan eljárások tartoznak ide, amelyek során az uniós szervek valamilyen rajtuk kívül eső jogalany számára állapítanak meg jogot, vagy kötelezettséget, ellenőrzéseket folytatnak, illetve a jogszabályban meghatározott szankciók kiszabásáról döntenek,
- *tágabb értelemben* az Unió közigazgatási eljárásának tekintünk minden olyan eljárást, ahol az uniós szervek valamilyen eljárási cselekményt foganatosítanak, függetlenül attól, hogy az kifelé vagy befelé ható aktusban (döntésben) realizálódik.³

Egy uniós közigazgatási eljárási szabályrendszer kidolgozásakor óhatatlanul felmerül annak a kérdése is, *vajon milyen legyen annak a szabályozási területe: kizárólag a hatósági természetű jogviszonyokban eszközlendő eljárási cselekményeket határozza meg, vagy épp ellenkezőleg, minden olyan eljárást szabályozzon, ahol az uniós szervek bármilyen értelemben vett eljárási cselekményeket folytatnak; legyen az belső adminisztratív jellegű eljárás, vagy épp egy kifelé irányuló jogkeletkeztető aktus.*

Jürgen Schwarze szerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó *alapelveket és jogszabályokat foglalja magában*, így különösen a közigazgatási eljárásra, a közösségi hatóságok szervezetére és működésére, valamint a közigazgatás cselekvése során az egyének jogait védőkre vonatkozókat, ideértve a jó közigazgatás szten-derdjeit meghatározókat is.”⁴

A későbbiekben látni fogjuk, hogy az elmúlt időszakban történtek kísérletek annak érdekében, hogy az Európai Unió számára kidolgozásra kerüljenek olyan javaslatok, amelyek egy egységes európai közigazgatási eljárásjog létrehozásának kezdeti lépésének tekinthetők.

II. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG FORRÁSAI

Ahogy az említettük, az Unió és az uniós szervek működését számos jogszabály meghatározza, azonban egy egységes eljárási kódex megfogalmazására mindeddig nem került sor.

³ BOROS: *Úton egy európai közigazgatási... i. m.*, 24.

⁴ JÜRGEN SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law = The Construction of Europa: Essays in Honour of Emili Noel*, szerk. Stephen MARTINS, Springer, Dordrecht–Boston–London, 1994, 183.

Tekintsük át, milyen unió jogforrások tartalmaznak valamilyen eljárásjogi értelemben vett rendelkezést.⁵

Ad a) az *elsődleges jogforrások* – így különösen az alapító szerződések, a módosító szerződések, az alapító szerződésekhez és a módosító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek, illetve a tagállamok csatlakozási szerződésai – határozzák meg az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, az európai intézmények – különös tekintettel a Bizottság – tevékenységi köreit, és nem utolsósorban az uniós jog végrehajtásának politikai környezetét, azonban az uniós közigazgatási eljárásjog legfontosabb jogalapja mégis az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 298. cikke, mely szerint *feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.*

Emellett kiemelést érdemel a primer jogforrások körében az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta), melyet a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházott fel.⁶ A Charta 41. cikke megfogalmazza a *megfelelő ügyintézés alapelvei szintű szabályait*.⁷ Ezek szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő, jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen, illetve az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Emellett a Charta azt is lefekteti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat, továbbá azt is, hogy mindenkinek lehetősége van arra, hogy a szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.

A Charta hivatkozott szabályai ellenére a megfelelő közigazgatás fogalma nagy részben definiálatlan maradt az Unió szintjén. Ebből következően ezen a jogterületen az esetjog kiemelkedő jelentőséggel bír. A legtöbb közigazgatási elv a Bíróság joggyakorlatából ered, tehát végső soron az európai közigazgatási jog alapelvei is azokból a jogelvekből vezethetők le, amelyek a tagállamok alkotmányos hagyományaiban alakultak ki, majd a későbbiekben megjelentek a Bíróság esetjogában.

A megfelelő ügyintézéshez való jog mellett a Charta 42. cikke megfogalmazza a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának jellegzetességeit is. Eszerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel

5 Lásd részletesen: BOROS: *Úton egy európai közigazgatási...*, i. m., 24.

6 Lásd ehhez a 143/2010. (VII. 14.) AB határozatot (ABH 2010, 698.).

7 Lásd: BOROS: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga...*, i. m., 614.

rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.

Szintén érdemes kiemelni a Charta 43. cikkét, amely az európai ombudsman eljárására vonatkozó szabályokat fogalmazza meg: bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerint székhellyel rendelkező bármely természetes vagy jogi személy jogosult az európai ombudsmanhoz fordulni az Unió intézményeinek, szerveinek vagy hivatalainak – kivéve az igazságszolgáltatási hatáskörében eljáró Európai Unió Bíróságát – tevékenysége során felmerülő hivatali visszásságok esetén.

Ad b) a közigazgatási eljárásjogi kérdések vonatkozásában számos rendelkezéssel találkozhatunk a *másodlagos jog* (azon belül is az egyoldalú aktusok) területén. Ezek a jogforrások egyfelől *általános*, másfelől valamilyen *szektorspecifikus*, más néven ágazati eljárási szabályt határoznak meg.

Az *általános*, minden EU-s intézményre és szektorra vonatkozó általános uniós eljárásjogi jogforrások száma meglehetősen alacsony, de néhány releváns területen az Unió előremutató szabályokat fogadott el. Ebbe a csoportba sorolható például a parlament és a tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről, a parlament és a tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, a parlament és a tanács 45/2001/EK rendelete a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról, vagy például az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról.

A *szektor-specifikus*, vagy másként fogalmazva *ágazati, uniós eljárásjogot szabályozó uniós jogforrások köre igen heterogén képet mutat*. Ahány uniós szakpolitikai terület, annyi szabályozási módszer ismeretes. Ezek az ágazati jogszabályok a legtöbb esetben nagyszámú eljárási szabályt is magukban foglalnak. Általánosságban megállítható, hogy az Unió azokon a területeken alkot meglehetősen részletes, az eljárási rendelkezéseket is felölelő szabályrendszert, amelyek kardinális jelentőségűek az Unió belső piacának működése szempontjából. Ezekre kitűnő példa az uniós támogatások rendszere, az állami támogatások belső piaccal való összeegyeztethetősége, a közbeszerzések területe, vagy a versenyjog. Ennek megfelelően kiemelendő az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, a Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, a Tanács 659/1999/EK rendelete az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról vagy a 2007/66/EK irányelv a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési

szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történt módosításáról. Ahogyan ezek a példák is mutatják; *mind a rendeleti, mind az irányelvi szabályok között találunk olyanokat, amelyek az adott ágazatra vonatkozó eljárás szabályait határozzák meg.*

Ad c) Egyes *atipikus jogi aktusok* szintén az egyoldalú jogi aktusok közé sorolhatók. Ezek között vannak olyanok is, amelyek az alapító szerződésekből vezethetők le, ilyenek például az *uniós intézmények eljárási szabályzatai*. Ezek közül kiemelendő jelentőséggel bír a normatív jelleg hiánya ellenére a Bizottság eljárási szabályzata, amely három nagyobb fejezetre tagolódik: az I. fejezet rendelkezik a Bizottságról, azon belül is a Bizottság testületi jellegéről, a prioritásokról és a munkaprogramról, az elnök szerepéről, a Bizottság üléseiről, a határozathozatali eljárásokról, illetve a Bizottság határozatainak előkészítéséről és végrehajtásáról. A II. fejezet a Bizottság szervezeti egységeire, míg a III. fejezet a helyettesítésre vonatkozó szabályokat határozza meg. Fontos kiemelnünk ugyanakkor a szabályzat mellékletét, amely a Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatait során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályokat rögzíti.⁸

Eljárásjogi értelemben szintén kiemelkedő jelentősége van a *helyes hivatali magatartás európai kódexének* is (*European Code of Good Administrative Behaviour*). Ez a szabálygyűjtemény talán a legismertebb soft-law területére tartozó jogforrás, amely alapvető jelleggel határozza meg a helyes hivatali magatartás általános elveit. Noha ez a kódex jogilag nem kötelező, 2015 nyarán az *alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014)* című jelentésében a parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága azt javasolta a parlamentnek, hogy állásfoglalásában arra kérje a Bizottságot, lépjen előre a megfelelő ügyintézéshez való jog konszolidációja terén, és jogilag tegye kötelező érvényű rendeletté a *helyes hivatali magatartás uniós kódexét*.⁹

Emellett azonban számos egyéb válfaja is ismeretes az atipikus aktusoknak: a Bizottság gyakran él ezzel az eszközzel a közigazgatási (eljárás)jog területén is, például közlemények, zöld könyvek, fehér könyvek, ajánlások formájában, többnyire az egyes szakigazgatási területeken.

Ezek a dokumentumok arra hivatottak, hogy az uniós közigazgatási szervek működését, eljárását támogassák.

Ad d) Ahogyan azt említettük, az Unió közigazgatása kétszintű közigazgatást takar. Noha az európai közigazgatási eljárásjog szűkebb értelemben vett fogalma elsődlegesen a közvetlen, vagyis az uniós szervek általi végrehajtást foglalja magában, tehát a tagállami közigazgatási eljárási szabályok elsődlegesen továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartoznak,

8 Lásd: BOROS Anita: *a közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé*, Új Magyar Közigazgatás, 4/2015, 1–13.

9 Az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2013–2014) [2014/2254(INI)] 169. pont.

a kölcsönhatás az uniós és a tagállami közigazgatási eljárásjog között kézenfekvő.¹⁰ Az uniós igazgatás és annak eljárása a tagállami hagyományokból merít, ezért nem szabad megfigyelni a tagállami eljárásjogokban már létező alapvető eljárásjogi jogintézményekről sem, amennyiben az uniós eljárásjogot vizsgáljuk.

III. AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSA

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23-án felállított egy, az uniós közigazgatási joggal foglalkozó munkacsoportot azzal a céllal, hogy a munkacsoport adjon átfogó képet a jelenlegi uniós közigazgatási jogról, a második lépésben pedig tegyen javaslatot az általa szükségesnek ítélt beavatkozásokra.

A munkacsoport által kidolgozott munkadokumentumot a Jogi Bizottság 2012. november 21-i ülésén hagyta jóvá.

A Bizottság megállapította, hogy:

- az uniós igazgatási eljárások belső ellentmondásoktól hemzsegek, túlbonyolítottak és számos formalitáshoz kötöttek;
- a soft-law területére tartozó eljárási szabályozókat az érintett intézmények egyoldalúan módosíthatják, ezért azok nem képeznek az állampolgárok megfelelő ügyintézéshez való jogainak védelméhez szükséges biztosítékokat;
- az EU igazgatási eljárásai tekintetében biztosítani szükséges, hogy az eljárási szabályok egységesebbé váljanak, és nagyobb jogbiztonságot és minimum garanciákat biztosítsanak a polgárok és a gazdasági szereplők számára;
- számos területen jelentős kodifikációs megoldások születtek, némelyek ágazatspecifikus módon, némelyek pedig egy adott területen kodifikálják az eljárási szabályokat. Ez azt eredményezi, hogy párhuzamos, sőt néhol egymást átfedő szabályozási környezet alakul ki;
- egy általános, *lex generalis*-ként alkalmazható kódex biztosítaná az uniós szabályok átláthatóságának és nagyfokú egyszerűsödésének lehetőségét, ezáltal nagyobb mértékű legitimitást adna az uniós igazgatás döntéseinek, növelve a polgárok bizalmát az Unió működése iránt, mindemellett pedig egy jogilag kötelező erejű eszközül szolgálhatna az európai ombudsman számára is;
- a közigazgatási döntések belső felülvizsgálatának kérdését különböző uniós normák szabályozzák, melyek egységesítése és az alternatív vitarendezési módokkal való kiegészítése szükséges lenne;
- az unió az igazgatási eljárások magasán fejtett ágazati rendszereinek évtizedes tapasztalatával rendelkezik. Ebből következően célszerűnek mutatkozik a legjobb gyakorlatok összegyűjtése, és azok általános szabályrendszerének implementálása az egységes eljárási kódexbe;
- a különböző területek sajátosságai megkövetelhetik szektorális igazgatási eljárási szabályok bevezetését is, melyek azonban nem támaszthatnak szükségtelen eljárási terheket;

¹⁰ Lásd ehhez részletesebben: BALOGH-BÉKESI Nóra: *az Európai Unióban való tagságunk alkotmányossági összefüggései az esetjog tükrében*, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei, Doktori értekezések 12, Pázmány Press, Budapest, 2015, 44–45.

- a megfelelő informatikai rendszerek kidolgozása útján biztosítani kell a megfelelő ügyintézéshez való jog messzemenő érvényesülését;
- az uniós igazgatási eljárásokban világos, érthető szabályozási nyelvezetre van szükség.¹¹

A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció szükségszerűségét, időszerűségét számos fórum és tudományos műhely vizsgálta: áttekintve a közzétett dokumentumokat arra a következtetésre jutottunk, hogy a legtöbben üdvözlik egy új, általános uniós eljárási kodifikáció gondolatát. Magával a kodifikációval kapcsolatban az említett dokumentumokban három fő cél került megfogalmazásra:¹²

- *a szabályozás átláthatóságának követelménye a már említett, különböző szintű uniós jogforrások szabályainak egységesítése útján:* ezek a szabályok azonban nem képezik egy egységes uniós eljárási koncepció részét, azok egymástól függetlenül, többnyire eltérő szakpolitikai célok megvalósítása mentén születtek, vagyis egymáshoz nem illeszkednek, nem koherensek, többnyire különböző kodifikációs megoldásokat alkalmaznak, eltérő eljárási szabályokat intézményesítenek, és eltérő hatásköri szabályokat állapítanak meg;
- *az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése:* az eljárási szabályokat meghatározó, szektoriális jellegű másodlagos jogforrások köre egyre bővül. Ugyanakkor minél több ágazati, speciális eljárási szabály létezik a jogrendszerben, annál nehezebb eligazodni az eljárási szabályok rendszerében. Éppen ezért célszerű a szabályozásban az általános szabályrendszer kialakításának irányába elmozdulni. és ott meghatározni azokat az általános elveket, eljárási szabályokat, amelyekről az ágazati szabályok csak kivételes esetben térhetnek el;
- *a joghézagok kitöltése:* számos eljárási részterület szabályozásra vár, amely eddig nem, vagy csak részlegesen került kimunkálásra a jogalkalmazó szervek eljárásában. Emellett az ágazatspecifikus jogalkotás gyakran tartalmaz a közigazgatási eljárások körében alkalmazott olyan szabályokat, amelyeket kifejezetten az adott szakigazgatási ágazat perspektíváját figyelembe véve alkottak anélkül, hogy tekintetbe vették volna a már szabályozott egyéb ágazatspecifikus eljárások tapasztalatait. Ebből következően az ágazatspecifikus jogalkotás és az esetjog által keletkeztetett joghézagok kitöltésére egy általános közigazgatási eljárási kódex megfelelő eszköz lehetne.¹³

A Jogi Bizottság által kidolgozott, fentiekben említett munkadokumentumot követően az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki (a továbbiakban: Állásfoglalás).

11 Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai, Munkadokumentum, EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport.

www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf (2017. 04. 07.)

12 Lásd: Jacques ZILLER: Szükséges az EU intézményei számára egy közigazgatási eljárásjog? Bevezető gondolatok és kilátások = Workshop on EU Administrative Law: State of Play and Future Prospects, León–Spain, 2011, Notes, 31. www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983 (2017. 04. 07.).

13 Lásd részletesebben: BOROS Anita: az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga = Új generáció a közigazgatástudományok művelésében, szerk. FAZEKAS Marianna, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Posztdoktori Konferenciakötet, Budapest, 2013, 51–55.

A parlament az állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot.^{14 15}

A Parlament az Állásfoglalásában meghatározta azokat a célokat és szabályozandó területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során. Az Állásfoglalás szerint az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében elengedhetetlen egy megfelelően előkészített uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása az alábbi okok miatt:¹⁶

- Az uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen sokféle jogforrásban elszórtan találhatók meg: az elsődleges jogban, az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, a másodlagos jogszabályokban, a nem kötelező erejű szabályokban és az uniós intézmények egyoldalú kötelezettségvállalásaiban.
- Az uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, ami a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését.
- A különböző intézmények meglévő belső magatartási kódexei korlátozott hatásúak, egymástól különbözőek és jogilag nem kötelező erejűek.
- Ugyanannak a helyes hivatali magatartásra vonatkozó szabályzatnak kellene vonatkoznia minden uniós intézményre, szervre és ügynökségre.
- A legtöbb uniós intézmény és szerv esetében a kodifikáció segítene megszüntetni a különböző kódexek párhuzamos létezéséből fakadó jelenlegi zűrzavart, biztosítaná, hogy az intézmények és szervek a polgárokkal fennálló kapcsolatukban ugyanazon alapelveket alkalmazzák, és a polgárok és a tisztviselők számára egyaránt kiemelné a szóban forgó elvek fontosságát.
- Az unió valamennyi fellépésének meg kell felelnie a jogállamiság elvének a hatáskörök szigorú elkülönítése mellett.
- A megfelelő ügyintézésre vonatkozó szabályok elősegítik az átláthatóságot és az elszámoltathatóságot, elvei pedig jelenleg is széles körben elfogadottak a tagállamok körében.
- A szolgáltatási elv bevezetése elősegítené a polgárok jogos elvárásainak teljesítését, a szolgáltatásnyújtás javítása pedig a fokozott hatékonyság révén a polgárok és az igazgatás számára egyaránt előnyös lenne.
- Az Európa Tanács Korruptió Elleni Államok Csoportjának (GRECO) ajánlásait figyelembe véve az Unió igazgatására vonatkozó egyértelmű és kötelező erejű szabályok pozitív jelzésként szolgálnának a közigazgatásokat érintő korruptió elleni harcban.
- A Bíróság ítélkezési gyakorlatában szilárd eljárási elveket dolgozott ki, amelyek az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyek analógia alapján a közvetlen uniós igazgatásra is alkalmazandók.

14 [2012/2024 (INI)] www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (2017. 07. 04.)

15 A szóban forgó ajánlás nem az első volt az Unió történelmében az egységes közigazgatási eljárásjog gondolata kapcsán: 2001-ben a Parlament a Roy Perry által kidolgozott ajánlásában már javasolta a Bizottságnak a kérdés vizsgálatát, ám akkor a Bizottság a kérést visszautasította.

16 Lásd részletesen BOROS Anita: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé, i. m., 33–36.*

- Az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabály fokozná az Unió legitimitását, növelné a polgárok uniós igazgatásba vetett bizalmát, és egyben erősítené a nemzeti közigazgatási jogszabályok spontán közeledését, ennek megfelelően pedig az integrációs folyamatot, előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között.

A Parlament a jogszabály előkészítésére vonatkozó Állásfoglaláson túl *konkrét ajánlásokat* is megfogalmazott az alábbiak szerint:¹⁷

1. ajánlás (az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról)

A rendelet céljával azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják.

A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.

A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.

2. ajánlás (a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatról)

A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia, és olyan eljárást kell megállapítania, amely *lex specialis* hiányában de *minimis* szabályként alkalmazandó.

Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.

3. ajánlás (az általános elvekről, amelyeknek a közigazgatásra irányadóaknak kell lenniük)

A rendeletben a következő elveket kell kodifikálni:

- az arányosság,
- a jogszerűség,
- a pártatlanság,
- a következetesség és a jogos elvárások,
- a magánélet tiszteletben,
- a tisztességesség,
- az átláthatóság,
- a hatékonyság és a szolgáltatás elve.

¹⁷ [2012/2024(INI)] Melléklet az állásfoglalásra irányuló indítványhoz: a kért javaslat tartalmára vonatkozó részletes ajánlások. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (2017. 04. 07.)

Az alapelvekkel kapcsolatos parlamenti álláspont elemzéséről részletesen szólunk a jelen fejezet A) alfejezetében.

4. ajánlás (a közigazgatási határozatokra irányadó szabályokról)

4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről

Az uniós közigazgatás közigazgatási határozatokat saját kezdeményezésére vagy valamely érdekelt fél kérelmére hozhat.

4.2. ajánlás: az átvételi elismervényről

- az egyedi határozat iránti kérelmek átvételét írásban igazolni kell, mely igazolásban fel kell tüntetni az adott határozat meghozatalára vonatkozó határidőt;
- a határozatnak a határidőn belüli el nem fogadása (a közigazgatási szerv hallgatása) esetén fennálló következményeket meg kell jelölni;
- hibás kérelem esetén az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba kijavítására vagy a hiányzó dokumentum pótlására vonatkozó határidőt.

4.3. ajánlás: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról

- a személyzet tagja nem vehet részt olyan közigazgatási határozat meghozatalában, amelyhez pénzügyi érdeke fűződik;
- a személyzet érintett tagja köteles az összeférhetetlenséget a közvetlen felettesével közölni, aki az ügy konkrét körülményeire tekintettel dönthet úgy, hogy kizárja az érintett tagot az eljárásból;
- a nyilvánosság bármely érintett tagja kérheti, hogy egy tisztviselőt zárjanak ki a döntés meghozatalából, amennyiben a döntés a szóban forgó személy egyéni érdekeit érinti;
- az erre vonatkozó kérelmet írásban kell benyújtani az alapjául szolgáló indokok megjelölésével;
- a kérelemről az érintett tisztviselő meghallgatása után a tisztviselő közvetlen felettese dönt;
- az összeférhetetlenség kezelésére megfelelő határidőt kell kitűzni.

4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jogról

- a védelemhez való jogokat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani;
- ha az uniós közigazgatás személyek jogait vagy érdekeit közvetlenül érintő határozatot hoz, az érintett személyeknek még a határozathozatal előtt lehetőséget kell biztosítani álláspontjuk szóban vagy írásban történő kifejtésére – szükség esetén, illetve, ha úgy kívánják, az általuk választott személy segítségével.

4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról

Az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját aktájához. Az érdekelt fél maga dönthet arról, hogy mely bizalmasnak nem minősülő iratok lényegesek a számára.

4.6. ajánlás: a határidőkről

- a közigazgatási határozatokat észszerű határidőn belül, késedelem nélkül meg kell hozni;
- a határidőket az egyes konkrét eljárásokra irányadó szabályokban kell meghatározni;
- megállapított határidő hiányában a határidő hivatalból indult eljárás esetén nem haladhatja meg az eljárást kezdeményező határozat keltétől számított három hónapot, míg az egyik fél kérelmére indult eljárás esetén az érdekelt fél kérelmének napjától számított három hónapot;
- ha objektív okok miatt – pl. időt kell hagyni a hibás kérelem orvoslására, a felvetett kérdések bonyolultsága okán, vagy az eljárást fel kell függeszteni harmadik fél döntéséig – az adott határidőn belül határozat nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről, és a határozatot a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni.

4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formájáról

A közigazgatási határozatokat írásban kell meghozni, és egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megfogalmazni. A határozatot a címzett által választott nyelven kell megírni, amennyiben az az unió egyik hivatalos nyelve.

4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettségről

- a közigazgatási határozatban világosan fel kell tüntetni a határozat alapjául szolgáló okokat;
- a közigazgatási határozatoknak meg kell jelölniük a lényeges tényeket és jogalapjukat;
- a közigazgatási határozatnak egyéni indokolást kell tartalmaznia, amennyiben ez nem lehetséges, mert hasonló határozatokkal nagyszámú személy érintett, az általános megfogalmazás megengedett. Ilyen esetben azonban minden olyan személynek, aki kifejezetten kéri az egyéni indokolást, meg kell azt adni.

4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítésről

Az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási határozatokról az érintett személyt vagy személyeket a határozat meghozatalát követően azonnal értesíteni kell.

4.10. ajánlás: a rendelkezésre álló jogorvoslatok feltüntetéséről

- a közigazgatási határozatoknak – ha az uniós jog úgy rendelkezik – világosan ki kell mondaniuk a fellebbezés lehetőségét, és le kell írniuk a fellebbezés benyújtásához követhető eljárást, a személy vagy szervezeti egység nevét és hivatali címét, ahova a fellebbezést be kell nyújtani, valamint a benyújtásra nyitva álló határidőt;
- adott esetben a közigazgatási határozatban meg kell említeni a bírósági eljárás indításának és/vagy az európai ombudsmanhoz panasz benyújtásának lehetőségét.

5. ajánlás (a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról)

- a rendeletnek tartalmaznia kell azt a lehetőséget, hogy az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy az érintett személy kérelmére bármikor kijavíthasson egy elírást, számítási vagy hasonló hibát;

- a közigazgatási határozatok más okból történő helyesbítéséről is rendelkezni kell, világosan megkülönböztetve a személy érdekeit hátrányosan érintő és a számára kedvező határozatok felülvizsgálatára vonatkozó eljárást.

6. ajánlás (a rendelet formájáról és megismertetéséről)

- a rendeletet egyértelműen és tömören, a nagyközönség számára könnyen érthetően kell megszövegezni;
- a rendeletet megfelelően közzé kell tenni minden uniós intézmény, szerv és hivatal weboldalán.

IV. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG A KUTATÓK SZEMSZÖGÉBŐL, AVAGY A RENEUAL JAVASLAT

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (a továbbiakban: ReNEUAL) 2014-re kidolgozta az ún. *európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokat*, amelyek lényegében már egy jogszabály-tervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot is tartalmaznak.

A Modell Szabályok ún. könyvekre tagozódnak az alábbiak szerint:

- az I. Könyv az általános rendelkezésekkel,
- a II. Könyv a közigazgatási jogalkotás kérdéseivel,
- a III. Könyv az egyedi jogalkalmazói döntésekkel,
- a IV. Könyv a (közigazgatási) szerződésekkel,
- az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködés szabályaival, illetve
- a VI. Könyv az adatkezelés kérdéseivel foglalkozik.¹⁸

A mintaszabályok vagy Modell Szabályok (a továbbiakban: Modell Szabályok vagy mintaszabályok) rendeltetése elsődlegesen az, hogy egy dokumentumba foglalja az Európai Unió már meglévő, a közigazgatás működése tekintetében releváns alkotmányos alapelveket, értékeket.¹⁹

Jelen kötetünk arra hivatott, hogy megvizsgálja a ReNEUAL által kidolgozott szabályokat (a továbbiakban: RN-javaslat vagy Javaslat), és azokat a parlament által meghatározott célrendszer figyelembe vételével értékelje.

18 Lásd ehhez VARGA Zs. András: *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási Modell Szabályokról*, Jogtudományi Közlöny, 2014/10, 546.

19 Lásd: BOROS Anita: *a közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában – első lépések az egységes uniós közigazgatási eljárásjog felé*, Új Magyar Közigazgatás 2015/4, 1–13.

Balogh-Békesi Nóra – Balázs István – Boros Anita

I. KÖNYV

ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK

A) PREAMBULUM –

BEVEZETÉS A MODELL SZABÁLYOKBA, ALAPELVEK A MODELL SZABÁLYOKBAN²⁰

A tanulmány célja, hogy számba vegye és röviden elemezze az uniós közigazgatási eljárás-jog kodifikációs folyamata kapcsán azokat az alapelveket, amelyeknek az uniós közigazgatási eljárásra irányadónak kell lenniük. Ehhez az alapot az Állásfoglalás és a parlament ajánlásai, valamint az RN-Javaslat adják. A tanulmány ezen kívül elemzi az eljárási jogok és az eljárás-jogi alapelvek kapcsolatát, összegyűjti a közigazgatási eljárási alapelvek általános jellemzőit, s végül összehasonlító elemzésben vizsgálja a Charta szerinti eljárási jogok és az uniós közigazgatási eljárásjog alapelveit.

I. AZ ALAPELVEK AZ ÁLLÁSFOGLALÁS 3. AJÁNLÁSÁBAN^{21 22}

Az alapelvek részletezése előtt kiindulásként kell rögzítenünk, hogy az uniós eljárásokra vonatkozó szabályokat úgy kell alakítani, hogy maximálisan érvényre juttassák a hatékony végrehajtást az Unió részéről, de egyben biztosítaniuk kell az egyének jogainak védelmét is.²³

Ahogy arról már szóltunk, az Állásfoglalásban a parlament azokról az alapelvekről is rendelkezik, amelyeknek a tervezett uniós rendeletben meg kellene jelenniük.

A jogszerűség elve: az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia, és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási

²⁰ A fejezet jelzett része Balogh-Békesi Nóra írása.

²¹ A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

²² Ennek alapjául szolgált a Bizottság eljárási szabályzatának alapelvei, valamint a *helyes hivatali magatartás szabályzata*. Ezekről részletesen BOROS: *a közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában...*, i. m., 2–3.

²³ Lásd: *Összefoglaló I. (11) par.* Ennek fontosságára felhívja a figyelmet VARGA Zs. András: *a közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása az európai közigazgatási modell-szabályok tükrében = a hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései* szerk. GERENCSE Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2015, 26.

hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell lennie a jogszabályokkal.

A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.

Az ajánlás fenti szövegéhez annyit fűzhetünk hozzá, hogy a közigazgatás jog alá rendelkezése alapvető cél, amely az Európai Unió tagállamaiban, azaz a tartalmilag is alkotmányos államokban, a jogállamiság egyik eleme. Az uniós közigazgatás által eldöntött ügyek és azok fajtái tendenciájukban növekszenek. E növekvő tendenciájú közigazgatás törvényességgel és rendeltetészerű működésével szemben támasztott követelmények csak úgy tudnak érvényesülni, ha az önállósága eljárási téren is és anyagi jogi szabályokban is jöghöz kötött.

A magyar alkotmánybírószági gyakorlatban a jöghöz kötöttség elve a következőképpen jelenik meg: „A jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.”²⁴ „A közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan a (...) jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye (...) az, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg.”²⁵

A megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elve: az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzetiségen, nemén, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését.

A hasonló helyzetben lévő személyeket azonos bánásmódban részesíti. A különböző bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

Ehhez az elvhez hozzátehetjük, hogy az egyenlőség elvének alapja az igazságosságban keresendő, a hátrányos megkülönböztetés igazságtalanságot eredményez, megelőzésének jogi vetülete a diszkrimináció tilalma. A hátrányos megkülönböztetés tilalmát megfogalmazó klauzulák megjelennek nemzetközi emberi jogi egyezményekben és a nemzeti alkotmányokban is az egyenlőség elvének megfogalmazása mellett.

Az arányosság elve: az uniós igazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél elérésének mértékéig hoz olyan határozatot, amely személyek jogait és érdekeit érinti.

A határozathozatal során a tisztviselők méltányos egyensúlyt teremtenek a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek között. Különösen nem írnak elő a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív vagy gazdasági terhet.

A pártatlanság elve: az uniós igazgatás pártatlan és független. Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól.

²⁴ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454.

²⁵ 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25.

Az uniós igazgatás mindig az Unió és a közös érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül anyagi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az uniós igazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt.

A következtetesség és a jogos elvárások elve: az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell.

Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.

A magánélet tiszteletben tartásának elve: az uniós igazgatás a 45/2001/EK rendelettel összhangban tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát.

Az uniós igazgatás tartózkodik személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.

A tisztességes elve: ezt a magánszemélyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni;

Az elv e megnevezésében többértelmű. Tágabb értelemben kapcsolhatjuk ehhez a tisztességes (megfelelő) ügyintézéshez való jogot. Bővebb részletezés helyett csupán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a tisztességes eljárás egyik garanciája a fegyverek egyenlősége elvének érvényesülése. Az egyébként a büntetőjogból kinőtt elv fontos közigazgatási eljárásokban is, ahol az egyik fél, a döntést meghozó szerv közhatalommal bír, azaz eleve egy aszimmetrikus viszonyról van szó. A két fél nem érintkezik azonos szinten, a közigazgatási jogviszonyokat az alá-fölérendeltség jellemzi. A hatóság a fél jogait, kötelezettségeit megállapíthatja, módosíthatja, megszüntetheti, végrehajthatja. Sőt az anyagi jogi jogviszonyukban is a fegyver-egyenlőség uralkodik.²⁶

Szűkebb értelemben ez az elv a bizalomvédelemhez tartozik, azaz a jogos várományok védelmét jelent(het)i, bár ez utóbbi kifejtése a többi alapelvhez képest szűkös.

Az átláthatóság elve: az uniós igazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilvántartásokat vezet a bejövő és kimenő postáról, a beérkezett dokumentumokról, a hozott határozatokról és intézkedésekről. A tanácsadó testületektől és érdekeltektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni.

A tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kezeli.

A nyilvánosság útján válik lehetővé az uniós közigazgatás tevékenységének ellenőrzése, a nyilvánosság teremti meg az eljárás transzparenciáját.

²⁶ Részletesen lásd erről: BALOGH-BÉKESI Nóra: *a tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog = a hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2015, 53–67.

A *hatékonyság és a szolgáltatás elve*: az uniós igazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók.

A személyzet tagjai tájékoztatják a nyilvánosságot az eléjük kerülő ügyek elintézésének módjáról.

Ha olyan kérelem érkezik hozzájuk, amelynek intézése nem tartozik a feladatkörükbe, a kérelmet előterjesztő személyt az illetékes szolgálathoz irányítják.

II. ALAPELVEK A MODELL SZABÁLYOK I. KÖNYVÉNEK ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEIBEN²⁷

Az RN-Javaslat egy kvázi jogszabálytervezet, amelynek Preambulumában találhatjuk meg az uniós közigazgatási eljárásra vonatkozó alapelveket felsorolásszerűen. Ez a szabályozási hely rögtön kérdéseket is felvet. Egy jogszabályban a preambulum nem bír jogi kötőerővel, szemben a normaszöveggel, ugyanakkor a csak felsorolás szintjén meglévő szabályozási mód nem helyezhető normaszövegbe, mert ott kívánalom a pontos, részletes szabályozás. Amennyiben részletezés nélküli, jegyzékszerű felsorolás kerülne a normaszövegbe, úgy az nagy valószínűséggel értelmezésre szorulna. Ezért kerültek ki a normaszövegből az alapelvek a korábbi tervezetekkel szemben, és kerültek át a Preambulumba. Hozzáfűzhetjük azt is, hogy az Európai Unió jogforrásainak Preambuluma adott esetben másként viselkedik, mint általában a nemzetállamok jogforrásainak bevezetői, kötőerővel rendelkezhetnek. Az alapelvek olyan követelményeket, alkotmányos értékeket fogalmaznak meg, amelyek akár a Szerződésekben – így különösen az EUSZ, EUMSZ-ben –, akár az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában már megjelentek. Az I. Könyv Preambuluma *egy összefoglalást ad azokról az alapelvekről, amelyek orientálják a helyes hivatali magatartást, továbbá a II–IV. könyvekben foglalt normák értelmezését. Ki kell még emelnünk azt is, hogy a felsorolt alapelveket az egyes könyvek²⁸ további alapelvekkel pontosítják.*

A Preambulum négy bekezdésben részletezi, sorolja az alapelveket. Elsőként leszögezi, hogy a közigazgatási eljárások során a közigazgatási szervek kötelesek tiszteletben tartani a jogállamiság elvét, a megfelelő ügyintézéshez való jog elvét és más, az Európai Unió közigazgatási jogához kapcsolódó elvet. Fontos tehát itt a két alapkövetelménye a közigazgatási eljárásjognak, egyrészt a jogállamiság (jogszerűség) elve, másrészt a megfelelő ügyintézéshez való jog.

A második bekezdés kimondja, hogy a Modell Szabályok alkalmazása és értelmezése során különös figyelmet kell fordítani az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség, a jogbiztonság, a méltányosság, az objektivitás és pártatlanság, a részvétel, az arányosság,

27 A fejezet Balogh-Békesi Nóra írása.

28 A II. Könyv a közigazgatási jogalkotásról, a III. Könyv az egyedi jogalkalmazási döntésekről, a IV. Könyv a közigazgatási szerződésekről (alapvetően a közbeszerzésekről) szól. Az ezekben a könyvekben foglalt eljárásokat az uniós intézmények folytatják le, és három különféle eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmaznak. Az V. Könyv a jogsegély és a tagállamok közötti együttműködéssel, a VI. Könyv az adatkezeléssel foglalkozik. E két könyv eljárásaiban az uniós intézményeken kívül a tagállami hatóságok is részt vesznek, e szabályok a tagállami végrehajtásra is irányadók.

a jogos várományok védelme, az átláthatóság és a hatékony jogorvoslathoz való jog elveire. Itt egyetlen mondatban összesen kilenc elvet találunk, szám szerint ugyanannyit, mint az Állásfoglalás 3. ajánlásában, tartalmában azonban már nem feltétlenül teljes az egyezés. A részvétel elvét és a hatékony jogorvoslathoz való hozzáférés lehető legszélesebb körű biztosításának elvét az ajánlás nem tartalmazza, míg a bizalomvédelmet az ajánlásban a tisztességesség elvéhez kapcsolhatjuk. Az ajánlás tartalmazza a következetesség és a jogos elvárások elvét, a magánélet tiszteletben tartásának elvét, ugyanakkor a Preambulum felsorolása nem tartalmazza ezeket.

A Preambulum harmadik mondata (bekezdése) leszögezi, hogy az uniós közigazgatási szerveknek az eljárásuk során figyelemmel kell lenniük a hatékonyságra, az eredményességre és a szolgáltatás-központúságra. Ezek közül az ajánlás a hatékonyság és szolgáltatás elvét nevesíti.

S végül a Preambulum utolsó mondata az európai közigazgatási eljárásokban alapelveként nevesíti a szubszidiaritás, a jóhiszemű együttműködés és a felelősségi körök egyértelmű elhatárolásának elvét. Ezeket az elveket az ajánlás nem tartalmazza, és fontosságuk tulajdonképpen azokban az ún. kompozit eljárásokban mutatkozik meg, ahol az Európai Unió hatósági és a tagállami hatóságok is részt vesznek a közigazgatási aktus kibocsátásában.

1. Eljárási jogok és eljárásjogi alapelvek

A közigazgatás joghoz kötött működését három szabályozási terület normáival szokás bemutatni, az anyagi jog, a szervezeti jog és az eljárásjogi jog szabályaival. A közigazgatási jog jellemzője azonban az, hogy az eltérő természetű, eltérő szabályozási területre tartozó normák az egyes jogszabály(ok)ban keverednek.²⁹ Az eljárásjogi jog e három terület közül azért emelhető ki, mert az eljárásjogi szabályok mentén kerül közvetlenül kapcsolatba a közigazgatás a jogalanyokkal, jogot, kötelezettséget állapít meg, szankcionál, ritkán jogvitát dönt el. Az alaki jog célja pedig nem más, mint az anyagi jog érvényesítése. A közigazgatási eljárás és annak szabályanyaga a közigazgatási jog jogi bázisát teremti meg. A legtisztább jogi kategóriákat alkalmazva jogi kötőanyagként összefogja a más eszközökkel nehezen egyesíthető, legkülönbözőbb tartalmú anyagi jogi rendelkezéseket.³⁰

Nem túlzás azt sem állítani, hogy a jogrendszerben a közigazgatási jog az eljárásjogi szabályokon keresztül fejlődik, s így e jogág alapelvei is eljárásjogi természetűek. A közigazgatási eljárásjogi szabályok meghatározó jellegét, de akár úgy is fogalmazhatunk, hogy felértékelődését, jól példázza a közigazgatási eljárás garanciális szabályainak megjelenése és bővülése

29 A közigazgatási anyagi jog a jogalanyok magatartására és a közigazgatási szervek hatáskörére vonatkozó szabályokat, a szervezeti jog az egyes közigazgatási szervek létrehozására, szervezeti felépítésére, a szervezeten belüli munkamegosztásra, és a vezetési struktúrára vonatkozó szabályokat tartalmazza. Részletesen lásd: PATYI András, VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 109–122.

30 LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási eljárásjog*, HVG-ORAC, Budapest, 2005, 22.

az alkotmányokban. Magyarország 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvénye³¹ a Nemzeti Hitvallás második részében – amely a közös értékeket részletezi polgár és polgár, valamint polgár és állam között – a következőképpen fogalmaz:

„Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”

A Preambulum megfogalmazásán túl a konkrét cikkek között pedig nívumként, a magyar alkotmányjogban először jelenik meg a tisztességes és észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog, az indokolási kötelezettség, valamint a hatóságok kártérítési felelőssége.³²

Szabadság és felelősség cím alatt az Alaptörvény XXIV. cikke kimondja:³³

„(1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”³⁴

Mindezek mellett, ha a nemzeti alkotmány szabadságjogi rendelkezéseit és az eljárási alapelvek kapcsolatát elemezzük, nem hagyhatjuk figyelmen kívül a rendszerváltozás során, 1989-ben a normaszövegben megfogalmazott jogorvoslathoz való jogot.³⁵

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmánybíróság részletesen kidolgozta a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szempontjait, így – többek között – követelmény, hogy a jogorvoslat hatékony legyen, illetve a jog az adott szervezeten belül a magasabb fórumhoz fordulás vagy a más szervhez (praktikusan bírósághoz) fordulás jogát foglalja magában. Magát a jogorvoslathoz való jogot nem sérti,

31 A kihirdetés időpontja: 2011. április 25. Magyarország (mint európai uniós tagállam) alkotmányozását élénk európai érdeklődés kíséri.

32 Az Alaptörvény a legmodernebb emberi jogi dokumentumra, a 2000-ben Nizzában elfogadott, majd néhány módosításon átesett, végül pedig a Lisszaboni Szerződés részét képező Európai Unió Alapjogi Chartájára épít. Érdemes az Alaptörvény e rendelkezését összevetni a Chartának a megfelelő ügyintézéshez való jogot szabályozó 41. cikkével.

Az Alaptörvény Charta ihletettségéről lásd részletesen: BALOGH Zsolt, HAJAS Barnabás: *Rights and Freedoms = The Basic Law of Hungary*, szerk. CSINK Lóránt, SCHANDA Balázs, VARGA Zs. András, Clarus Press, Dublin, 2012, 66.

33 Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése korszerűbb megfogalmazást ad, mint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 4. §-a az ügyintézési határidő tekintetében. Az Alaptörvény az észszerű határidőn belüli ügyintézés szigorúbb követelményét határozza meg, míg az eljárási kódex a tisztességes ügyintézéshez való jog, valamint az anyanyelv használatának a joga mellett a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogot határozza meg.

34 E rendelkezéssel kapcsolatban Jakab András kifejti, hogy az (1) bekezdés első mondata alkotmányos mérceként használható törvényekkel szemben, de közvetlenül nem alkalmazható a bíróságok és a hatóságok által, csupán jogértelmezési segédletként (ez ugyanis az eljárási törvények félretételét jelentené). Az (1) bekezdés második mondata és a (2) bekezdés törvényre utalja a részleteket, ezért önálló normatartalommal nem bír. JAKAB András: *az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 227.

35 Az 1989. évi XXXI. törvény szövegezte meg: Alapvető jogok és köteleességek 57. § (5), amit az 1997. évi LIX. törvény pontosított.

ha az egyfokú közigazgatási eljárást követően a döntés (egyfokú) bírósági felülvizsgálatának van helye.

A fentiekben részletezett, az Alaptörvényben megjelenő közigazgatási (és értelemszerűen más jogágakban is érvényesülő) eljárási alapelvek úgynevezett eljárási jogokként jelennek meg az alapjogokat tartalmazó részben. Iránymutatást jelentenek a jogalkotás és a jogalkalmazás számára is. Az eljárási jogok léte a „cél szentesíti az eszközt” elvének tagadása.³⁶ Alkotmányjogi szempontból az eljárási jogok alapvetően olyan első generációs alapjogoknak tekinthetők, amelyek a közhatalom működését határozzák meg, annak korlátjaként jelennek meg. A jogági eljárási kódexek szempontjából az eljárási jogok megjelennek az alapelvek között, s amely alapelveket az adott eljárás során minden szakaszban és minden szereplőnek követnie kell. Az Alaptörvényben szabályozott eljárási jogoknak bárki alanya lehet, a természetes személyek állampolgárságukra tekintet nélkül, valamint a jogi személyek is olyan jogok tekintetében, amelyek természetüknél fogva, nem csak az emberre vonatkoznak. Az eljárási jogok címzettjei (kötelezettjei) a közhatalommal bíró szervek (hatóságok, bíróságok). Az eljárási jogok vonatkozásában az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége, hogy e jogok érvényesülésének garanciáit megteremtse az eljárási kódexek részlet-szabályaiban, megfelelő intézményeket hozzon létre és működtessen. A polgári, a büntető és a közigazgatási eljárások eltérő jellegéből adódik, hogy az eljárási jogok tartalma eltérő lehet a különböző eljárásokban. Míg a büntetőeljárásban abszolút tilalmak (pl. A nullum crimen sine lege elve) érvényesülnek, vagy a normavilágosság követelménye is szigorúbban ítélandó meg,³⁷ addig a polgári jogban pl. A felek perbeli rendelkezési joga – mint alapjog – már egy egész más, a jogág lényegét adó (a mellérendeltségi szempontot tükröző) elvet jelenít meg. A közigazgatási eljárás alapelveinek egyrészt tükrözni kell a közigazgatás helyét, szerepét az állami szervek rendszerében (a közigazgatás törvény alá rendelése), másrészt azt, hogy alapvetően az állam és a polgár közötti viszonyról van szó (pl. Az „ügyfélvédelmi” eljárási jogok).

Az eljárási jogok korlátozása kapcsán ki kell emelnünk, hogy vannak köztük abszolút jellegű és nem abszolút jellegű jogosultságok. *A nemzeti és a nemzetközi emberi jogi bíróságok gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás nem tisztességes.*³⁸ Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás tisztességes voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne, ezért a tisztességes eljárás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta. Nincs olyan más alapjog vagy érték, amely miatt az eljárás egy kicsit tisztességtelen lehetne.

36 CSINK Lóránt, MAROSI Ildikó: *Eljárási jogok = Alkotmányjog – Alapjogok*, szerk. SCHANDA Balázs, BALOGH Zsolt, PPKE JÁK, Budapest, 2011, 260.

37 Lásd a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot, ABH 1992, 176.

38 Lásd pl. A Magyar Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozatát.

2. A közigazgatási eljárási alapelvek általános jellemzői

Az alapelvek kialakulása, formálódása hosszú folyamat eredménye, szorosan összekapcsolódik a közigazgatási jogszolgáltatással, a szükségletek felmerülése és a gyakorlati tapasztalatok alapján történt, történik.³⁹

A második világháborút követően Európában a modern alkotmányosság az emberi jogok felértékelésével és az alkotmánybíráskodás általánossá válásával az eljárásjogi alapelveket, s ezen belül a közigazgatási eljárás alapelveit is megszilárdította, gazdagította.

A nemzetközi emberi jogi dokumentumokban, valamint a nemzeti alkotmányokban a közhatalom rendeltetészerű működését meghatározó eljárási jogok az eljárási rendet szabályozó joganyagban alapelveként megjelennek.⁴⁰

Az alapelvek formailag tömör, rövid megfogalmazások, az eljárási kódexek élén találhatók, amely formálisan is jelzi kitüntetett szerepüket a jogi szabályozásban. Nem ilyen egyértelmű azonban jogi természetük megítélése sem a tudomány, sem a jogalkalmazás – értve ezen a közigazgatási bíráskodást is – területén. Konkrét kérdésként az alapelvek normatívítása merül fel, van-e ténylegesen szabályozó jellegük? Válaszként azt mondhatjuk, hogy az alapelvek normatív erővel bírnak, megsértésük önmagában is kihat a közigazgatási döntés törvényességére, jogorvoslat kezdeményezhető alapelvei sérelem alapján.⁴¹

A fentiekben kívül elmondhatjuk még az alapelvekről, hogy *olyan általános szabályok, amelyek az eljárás során mindvégig alkalmazni kell, az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokkal együtt.*

Az általános jellemzőket azért gyűjtöttük össze, mert mindezek vonatkoztathatók az uniós közigazgatás eljárási szabályaira is.

3. A Charta szerinti eljárási jogok és az uniós közigazgatási eljárásjog alapelvei

A fentiekben már utaltunk arra, hogy ami eljárási jogként nemzetközi emberi jogi szerződésben megjelenik, az visszatükröződik alapelveként az eljárási rendre vonatkozó joganyagban is, tetten érhető ez a szoros kapcsolat a Charta és az Állásfoglalásban – annak 3. ajánlásában – megfogalmazott általános elvek között.⁴² Itt érdemes felhívni a figyelmet a Charta alkalmazási körére: e Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétel mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok

39 Az alapelvek folyamatosan bővülő körére lásd pl. A magyar közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvényben a kiskorúak fokozott védelmének alapelvét.

40 Lásd jelen esetben az Európai Unió Alapjogi Chartájának egyes passzusait és a ReNEUAL Modell Szabályait.

41 Lásd például a hazai joggyakorlatból a Kfv. IV. 35.165/2014/5 sz. kúriai ítéletet, amely szerint a törvényekben foglalt alapelvei rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés. Az alapelvei rendelkezések normatív erejének kétségre vonása az alapelvekben megfogalmazott jogintézmények, jogok és elvek érvényesülésének korlátjaként jelentkeznek, ezért kiemelkedő jelentőségű normativitásuk önmagában történő elismerése is.

42 Az EU által 2000-ben a nizzai csúcson kihirdetett charta, amely az uniós polgárokat az uniós jog végrehajtása során megillető alapvető jogokat foglalja össze. A dokumentum a kihirdetésekor nem emelkedett jogi erőre, végül a Lisszaboni Szerződéssel vált kötelezővé, 2009. december 1. óta az uniós joganyag része.

annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat, betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.⁴³

Érdekes utalnunk arra is, hogy a svéd kormány megbízásából a svéd Államigazgatási Hivatal 2005-ben egy kutatást folytatott a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosítványainak az Európai Unió tagállamaiban történő érvényesülése tárgyában. A svéd Államigazgatási Hivatal kiválasztotta a legfontosabb, a megfelelő ügyintézés alapelveihez kapcsolódó jogot és kötelezettséget, és azokból egy 12 kérdésből álló kérdőívet készített. A kérdőívet az EU-ban működő valamennyi svéd nagykövetségnek eljuttatták. A kutatás célja annak vizsgálata volt, hogy milyen módon és mértékben kerültek beépítésre a megfelelő ügyintézés alapelvei jogilag kötelező érvényű jogszabályokba az EU tagállamaiban. A svéd tanulmány kiemeli, hogy a legtöbb tagállamban megjelennek azok az eljárásjogi alapelvek, amelyek az uniós közigazgatási eljárásjogi alapelvek, különösen a megfelelő ügyintézés tekintetében relevanciával bírnak.⁴⁴

A Charta a 20–23. cikkeken szabályozza a törvény előtti egyenlőség elvét, a megkülönböztetés tilalmát, a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget, a nők és férfiak közötti egyenlőséget és a gyermekek jogait. Ezek közül a 21. cikkben szabályozott diszkrimináció elleni tilalom minden eleme visszaköszön az ajánlásban, ideértve a különböző bánásmód, a pozitív diszkrimináció lehetőségét is. A Charta szerint a nők és férfiak közötti egyenlőségénél találjuk, hogy az egyenlőség elve nem akadályozza, hogy az alulreprzentált nem számára különleges előnyöket biztosító rendelkezéseket tartsanak fenn vagy hozzanak meg, míg az ajánlás a megkülönböztetésmentességnél azt mondja ki, hogy a különböző bánásmódot, csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják. Nem említi viszont az ajánlás a Charta 24. cikkében a gyermekek jogai között megtalálható azon szabályt, hogy a hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenképp előtérbe álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie.

A Chartában az egyenlőségre vonatkozó III. cím után az V. címben a polgárok jogainál találunk eljárási jogokat a 41–44. cikkeken. Ezek közül kiemelkedik és helyét tekintve is az első a megfelelő ügyintézéshez való jog. Az ajánlásban ez megjelenik a pártatlanság elvével, továbbá a tágabb értelemben vett tisztességesség elvénél.

A Charta a megfelelő ügyintézéshez való jogot a következőképpen részletezi: mindenkinek joga van arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, valamint mindenkinek joga van arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek

43 Alapjogi Charta, 51. cikk.

44 Lásd részletesen: BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog Európában: közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok = a hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Budapest, Pázmány Press, Budapest, 2015, 31–52.

tiszteletben tartása mellett betekintsen.⁴⁵ Ezen kívül a megfelelő ügyintézéshez való jognál találjuk a közigazgatási szervek indokolási kötelezettségét. E felsorolás az általános elveket rögzítő 3. ajánlásban nem ismétlődik, hiszen az uniós közigazgatási eljárásról szóló majdani rendelet célkitűzéseiről szóló ajánlás szerint a rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia. Kapcsolódási pontokat részelemekben találunk a Charta és az ajánlás megszövegezése között, például az iratbetekintés vonatkozásában a magánélet tiszteletben tartásának elvénél, vagy az indokolási kötelezettség vonatkozásában a szokásos hivatali gyakorlattól való eltérésnél. Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy a későbbiekben megalkotandó másodlagos jogforrás egésze az elsődleges jogban szabályozott megfelelő ügyintézés megvalósulásának garanciáját biztosítja.⁴⁶ Míg a Charta külön nevesíti az Unió intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során okozott károk megtérítéséhez való jogot a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján, addig az ajánlásban ezt nem találjuk, de itt is érvényesül, hogy az elsődleges jogforrásban lefektetett szabályok megvalósulását segíti elő, biztosítja a másodlagos uniós jogforrás.

Természetesen, mint egyik összetevőjét, a Charta tartalmazza a megfelelő ügyintézéshez való jognál a nyelvhasználat jogát, mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.⁴⁷

A Charta 42. cikke garantálja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát is. Ez az eljárási jog az ajánlásban az átláthatóság elvénél jelenik meg, a tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni. Ugyanakkor korlátként jelenik meg, hogy tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kell kezelni.

Végül, de nem utolsó sorban az eljárási jogok közül meg kell említenünk a hatékony jogorvoslathoz való jogot. A Charta 47. cikke alapján mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. A jogorvoslathoz való jog mint mindenkit megillető eljárási alapjog azt jelenti, hogy biztosítani kell a más szervhez, vagy a szervezetrendszeren belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét. A jogorvoslathoz való jog akkor érvényesül, ha a sérelem orvoslására valódi (hatékony) lehetőséget biztosít. A bírósághoz fordulás joga nem abszolút jog, feltételekhez köthető, a jogállamiság (jogbiztonság) korlátai között juthat csak érvényre.⁴⁸ Megjegyezzük, hogy az elv a negyedik ajánlásban jelenik meg.

45 Más megfogalmazásban ez az aktanyilvánosság elve, mely az eljárásban részt vevő személy iratbetekintési jogát és az iratokról történő másolatkészítés lehetőségét jelenti. Az aktanyilvánosság általában nem vonatkozik az ún. munkadokumentumokra, a belső használatra szánt munkaanyagokra, tervezetekbe, vázlatokra, javaslatokra, a szervezeten belül váltott levelekbe való betekintésre.

46 Lásd ehhez részletesen: VÁCZI Péter: *a jó közigazgatási eljáráshoz való jog és annak összetevői*, PhD értekezés, SZIE ÁJDT, Győr, 2011, 13–35; 144–203.

47 Charta 41. cikk (4).

48 Lásd részletesebben a ReNEUAL Modell Szabályaival összefüggésben POLLÁK Kitti: *Directions for the Regulation of Legal Remedies in the Light of Model Rules on EU Administrative Procedure = Current Issues of the National and EU Administrative Procedures*, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015.

A fenti összevetés jól mutatja a szoros kapcsolatot az elsődleges jogforrásban szabályozott eljárási jogok és a (készülő) másodlagos jogforrásra vonatkozó ajánlásban megjelenő általános elvek között. Megjegyezzük, hogy az ajánlásban szereplő következetesség és a jogos elvárások elve, illetve a hatékonyság és a szolgáltatás elve nem jelenik meg a Chartában.

Itt érdemes utalnunk Boros Anita 2015-ös kutatására, amely a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosítványainak a megjelenését vizsgálta a legfontosabb uniós dokumentumokban, vagyis a *helyes hivatali magatartás európai kódexében*, a Bizottság eljárási szabályzatában, a Chartában, az Állásfoglalásban, illetve a ReNEUAL Modell Szabályokban. Az összehasonlított dokumentumok alapján a legtöbbször – azaz legalább három dokumentumban – megjelenő alapelvek, eljárási jogosítványok az alábbiak:

- jogszerűség,
- a diszkrimináció tilalma/megkülönböztetésmentesség/egyenlő bánásmód,
- az arányosság,
- a pártatlanság és a függetlenség/az objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés,
- következetesség,
- a tisztességes eljárás,
- a meghallgatáshoz való jog,
- észszerű határidőben való döntéshozatal,
- indokolási kötelezettség,
- értesítés a döntés meghozataláról,
- a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás,
- a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog.⁴⁹

III. AZ ALAPELVEK SZEREPE AZ UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGOK RENDSZERÉBEN – A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE ÉS JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA AZ UNIÓS ALAPELVEK ELJÁRÁSJOGI SZABÁLYOZÁSÁT ILLETOEN⁵⁰

A közigazgatási eljárásjog mind tagállami szinten, mind az Unió vonatkozásában a közigazgatás működésének alapját adja. Az Uniós közigazgatási eljárásjogi szabályok meghatározása értékvalasztást tükröz, az alkotmányos (szerződéses) elvek valóra váltását jelenti, az uniós jog végrehajtására vonatkozó eljárások mércéjét az alkotmányos értékek és az azokat a szabályozásba átvivő alapelvek adják.

49 Lásd részletesen: BOROS: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 31–52.

50 A fejezet vonatkozó része Boros Anita írása.

1. Az Unió közigazgatási (eljárás)jogában megjelenő alapelvek áttekintő értékelése⁵¹

A svéd Államigazgatási Hivatal – már említett – 2005-ös kutatása alapján a megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosítványai az Európai Unió tagállamaiban az alábbiak mentén jutnak érvényre.⁵²

A *jogszerűség, diszkrimináció tilalma, arányosság* alapelve szinte minden tagállamban alkotmányos szinten biztosítva van. A jogszerűség követelménye néhol nemcsak alkotmányos alapelveként, hanem a közigazgatási eljárási törvények szintjén is megjelenik, különböző részletességgel: Ausztria vagy Szlovénia alkotmánya igen részletes szabályokat határoz meg az alapelv tekintetében, ugyanakkor egyes államok esetében (pl. Finnország) az alkotmány egyszerűen csak arról rendelkezik, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. A diszkrimináció tilalma az alkotmányos szabályozás szintjén túl a közigazgatási eljárási törvények körében is megjelenik, például Magyarország és Lettország esetében. Kevésbé jellemző az *arányosság alapelve*nek megjelenése, és inkább a nemzeti esetjogban mondható általánosan elfogadott tételnek.

Számos esetben ezek az alapelvek elsődlegesen iránymutató, doktrinális szabályként jelennek meg, és az alapelvek részletezése, értelmezési jellegű pontosítására a bíróságok esetjogában kerül sor.

A *részrehajlás nélküli (pártatlan) és tisztességes ügyintézéshez való jog* néhol alkotmányos szabályozás szintjén is megjelenik, de a kutatás alapján megállapítható, hogy elsődlegesen az eljárási törvények határoznak meg a kizárásra, illetve az összeférhetetlenségre vonatkozó rendelkezéseket, jellemzően az ügyintézők vonatkozásában. A kelet-közép-európai közigazgatási eljárási törvények részletesebb kizárási szabályrendszert tartalmaznak, míg kevésbé részletes a szabályok a szlovák és a lett jog esetében, sőt néhol a szabályozás hiányosságait az esetjogra bízta a jogalkotó.

Az *észszerű határidőn belüli döntéshozatal* alapelve számos uniós tagállam eljárásjogában megjelenik, általában a határidők számításával összefüggő szabályokhoz kapcsolódóan. Maga az alapelv a legtöbb eljárási törvényben legfeljebb említés szintjén jelenik meg, és annak garanciális szabályai már egészen eltérő képet mutatnak: a legtöbb eljárási törvény tartalmaz rendelkezéseket a határidők jellege és számítása vonatkozásában, azonban eltérő részletességgel. A magyar közigazgatási eljárási törvényünk az alapelv nevesítése mellett önálló rendelkezéseket fogalmaz meg a határidők számítása, az ügyintézési határidő, a hatóság hallgatása, illetve a legtöbb eljárási cselekmény kapcsán nyitva álló határidők tekintetében. A germán jogcsaládok esetében elsősorban az az objektív határidő került rögzítésre, amelyen belül az adott ügyet el kell intézni, de alapvetően a hatóságokra bízta a jogalkotó a vonatkozó szabályok gyakorlatban történő hatékony alkalmazását. Néhány tagállam esetében ugyanakkor – például Finnország, vagy Spanyolország – a közigazgatási eljárási törvények azt mondják ki, hogy kérésre a hatóságnak a döntés várható becsült idejéről is tájékoztatnia kell az ügyfelet.

51 Az alfejezet Boros Anita 2015-ös kutatása alapján készült. Lásd részletesen: BOROS: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 31–52.

52 Lásd www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf. (2017. 04. 07.)

A *meghallgatáshoz való jog* szinte minden tagállamban valamilyen módon az alkotmányból eredeztethető, még akkor is, ha ritkán van ilyen konkrétan megfogalmazva. Általában a részletszabályok már az eljárási törvényekben kerültek meghatározásra, az ügyféli jogok körében.

Az *iratokba való betekintés* és a *dokumentumokhoz való hozzáférés* általánosan elterjedt jog az EU tagországokban, ha nem is alkotmányos jogként, de egyéb jogszabályokban rögzítve. A különbség az egyes tagállamok között inkább abban ragadható meg, hogy milyen mélységben biztosított az iratbetekintési jog, pontosan ki számára és gyakorlati szempontból hogyan realizálható (pl. Az osztrák törvény, némiképp a magyarhoz hasonlóan biztosítja az ügyfelek számára az iratok másolati formában történő rendelkezésre bocsátásának jogát is).

Szintén érdemes e jog tekintetében azt is vizsgálni, hogy milyen okok vezethetnek az iratbetekintési jog korlátozásához. Dániában például a magyarhoz hasonlóan nem ismerhető meg a döntés tervezete, de szinte mindegyik ország esetében megjelenik valamilyen nemzetbiztonsági vagy közbiztonsági célú, kereskedelmi, vagy banktitok kapcsán felmerülő iratbetekintési jogot korlátozó klauzula.

A *döntések indokolási kötelezettségének elve* szintén olyan, lényegében valamennyi uniós tagállamban meghonosodott alapelv, amely a hatóságok egyoldalú, korlátlan döntéshozatali jogosultságát korlátozza. Az indokolási kötelezettségre vonatkozó előírások különböző jellegű szabályozási metódusok keretében kerültek megfogalmazásra az egyes tagállamokban: az általános szabály, mely szerint a döntéseket indokolni szükséges, általánosan elfogadottnak tekinthető, a különbség leginkább abban ragadható meg, hogy milyen az indokolás mértéke, illetve milyen kivételek adódhatnak az indokolás mellőzése tekintetében. A magyar közigazgatási eljárási törvény igen részletes iránymutatást ad a jogalkalmazóknak a tekintetben, hogy a döntések indokolási részében milyen elemeket szükséges feltüntetni illetve kivételes esetben mikor mellőzhető a döntéshozatal során a tételes indokolás elkészítése, valamint hogy azt miként szükséges pótolni. Ehhez hasonlóan az osztrák és az észt törvényben is megjelennek azok a szabályok, amelyek azt határozzák meg, mikor nincs szükség a döntés indokolására. Litvániaiban a döntés indokolásának tételes szabályiról önálló jogszabály rendelkezik.

A *jogorvoslatokról való tájékoztatás* szintén általánosan elfogadott alapelv a tagállamokban. A legkardinálisabb különbség leginkább abban mutatkozik, hogy az alapelvi szintű szabályozás alkotmányos szinten túl eljárási törvényi szintű szabályozókban is megjelenik-e, és amennyiben igen, akkor milyen részletes a szabályok rendszere. Természetesen azt az is determinálja, hogy milyen a rendelkezésre álló közigazgatási és bírósági jogorvoslatok köre, illetve milyen az ahhoz kapcsolódó tagállami jogalkotási hagyomány, önálló törvény rendelkezik-e például a bírósági felülvizsgálat lehetőségéről, vagy sem, mennyire részletesek az államigazgatáson belüli, rendes jogorvoslatokra vonatkozó szabályok, illetve milyen mélységű lehetnek a jogorvoslati eljárások.

A *szolgáltatás-központúság alapelve* a ReNEUAL szabályokban is megjelenik. A meghatározott módon történő viselkedés követelményei – a svéd tanulmány az udvariasságot, a korrektséget vagy a nyilvánossággal való kapcsolatot emeli ki – a legtöbb tagállamban valamilyen módon megjelenik. A hazai közigazgatási eljárásjogban az elmúlt időszakban lényeges elmozdulás látható az ügyfélközpontúság és a szolgáltató közigazgatás elveinek és garanciális jogszabályi szabályainak megteremtése irányába. A legtöbb tagállam az eljárás

minél egyszerűbb és mindenki számára könnyebb lefolytatása érdekében szükséges szabályok megfogalmazására törekedett, így különösen a nyelvhasználati szabályok, a tájékoztatáshoz való jog, a felek jóhiszeműségének követelménye, illetve az elektronikus eljárási cselekmények fogatosítása, vagy egyes etikai szabályok megfogalmazása útján.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a svéd tanulmányban elemzett alapelvek jelentős része visszaköszön az Európai Unió már meghonosodott közigazgatási eljárási szabályaiban.

2015-ben egy olyan kutatást folytattam, amely keretében azt vizsgáltam, milyen alapvető rendelkezésekről szólnak az egyes uniós dokumentumok.

A kutatás során áttekintésre került, hogy a *helyes hivatali magatartás európai kódexében*, a Bizottság eljárási szabályzatában, az Alapjogi Chartában, a parlament Állásfoglalásában, illetve a ReNEUAL Javaslatban miként köszönnek vissza a közigazgatási eljárási jogok és alapelvek.

	A helyes hivatali magatartás európai kódexe ⁴⁹	A Bizottság eljárási szabályzata ⁵⁰	Az Alapjogi Charta ⁵¹	Az Európai Parlament Állásfoglalása	A ReNEUAL Modell-Szabályok
jogszerűség	+	+		+	+ ⁵²
jogbiztonság/joguralom					+
hatékonyság				+	+
nyilvánosság					+
a szolgáltatás(nyújtás) elve				+	+
a megfelelő ügyintézéshez való jog			+		+
a diszkrimináció tilalma/ megkülönböztetés mentesség/ egyenlő bánásmód	+		+	+	+
az arányosság	+	+		+	+
a hatalommal/joggal való visszaélés tilalma	+		+		
a pártatlanság és függetlenség	+	+		+	+

53 www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1 (2017. 04. 07.).

54 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Q3614&from=HU (2017. 04. 07.). (C(2000) 3614).

55 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT (2017. 04. 07.).

56 Az alapelvet nem a Preambulum, hanem a későbbi Könyvek nevesítik, így különösen a VI. 36 (2), a VI. 37 (1), a VI. (83), VI. (103).

az objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés	+		+		+
következetesség	+	+		+	
a tisztességes eljárás	+		+	+	+
a megfelelő viselkedés	+				
a válasz elkészítésének kötelezettsége az ügyfél által használt nyelven	+		+		
átvételi elismervény kibocsátása és az illetékes tisztviselő feltüntetésének kötelezettsége	+			+	
a szükséges esetekben áttételi kötelezettség	+				
átláthatóság				+	+
a meghallgatáshoz való jog	+	+	+	+	+ ⁵³
a nyilatkozattételi jog	+				
ésszerű határidőben való döntéshozatal	+		+	+	
indokolási kötelezettség	+	+	+	+	+ ⁵⁴
a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás	+	+		+	+
értesítés a döntés meghozataláról	+			+	+ ⁵⁶
adatvédelem	+				
a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog	+	+	+	+	+ ⁵⁷
következetesség	+				
az ombudsmanhoz fordulás joga			+		
a (közigazgatási jogkörben okozott) kár megtérítésének kötelezettsége			+		
a magánélet tiszteletben tartásának alapelve				+	
a jogos elvárások alapelve	+				+

Ahogy azt a korábbiakban már jeleztük, a kutatás során megállapítást nyert, hogy melyek a legtöbbször (azaz legalább három dokumentumban) megjelenő alapelvek, eljárási jogosítványok.

Emellett a kutatás során az is áttekintésre került, hogy a leggyakrabban megfogalmazott alapelvek pontosan miként kerültek rögzítésre az egyes uniós dokumentumokban. Ennek megfelelően az alábbiakban röviden összefoglaljuk a kutatási eredményeket.

A jogszerűség alapelve kapcsán a helyes hivatali magatartás európai kódexe (a továbbiakban: Kódex) úgy fogalmaz, hogy a tisztviselő köteles a jogszabályoknak megfelelően eljárni, és alkalmazni az uniós jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat. A tisztviselő köteles emellett különös gondot fordítani arra, hogy a magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő határozatok megfelelő jogalappal rendelkezzenek, illetve azok tartalma megfeleljen a jognak.

A Bizottság Eljárási Szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) szerint a Bizottság a jognak megfelelően jár el, és alkalmazza a közösségi jogszabályokban megállapított szabályokat és eljárásokat.

Az Állásfoglalás alapján az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia, és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. Emellett az állásfoglalás azt is leszögezi, hogy a közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. Ennek okán a parlament azt is megfogalmazta, hogy a hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódhat mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok. A Bíróság számos ítéletében foglalkozott a szóban forgó alapelvvel: a Portugál Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben⁵⁷ a Bíróság kifejtette, hogy a jogszerűség elve értelmében tiszteletben tartandó hierarchiáját illetően meg kell állapítani, hogy az érintett közösségi rendeletek elsőbbséget élveznek a Bizottság határozataival és a megállapodással szemben. A C-362/14. sz. A Maximilian Schrems kontra Data Protection Commissioner ügyben a Bíróság a jogszerűség vonatkozásában kifejtette, hogy az uniós intézmények jogi aktusait főszabály szerint megilleti a jogszerűség vétele, és ennél fogva mindaddig joghatásokat váltanak ki, amíg azokat vissza nem vonják, megsemmisítés iránti kereset alapján meg nem semmisítik, illetve előzetes döntéshozatal iránti kérelem vagy jogellenességi kifogás következtében nem nyilvánítják érvénytelennek.⁵⁸

A *diszkrimináció tilalma/megkülönböztetés-mentesség/egyenlő bánásmód* vonatkozásában a Kódex akként fogalmaz, hogy a nyilvánosságtól érkező kérelmek kezelése és a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles biztosítani az egyenlő elbánás elvének tiszteletben tartását. A nyilvánosság azonos helyzetben lévő tagjait azonos elbánásban kell részesíteni. Ha az elbánásban bármilyen eltérés mutatkozik, a tisztviselő köteles az adott eset objektív, releváns jellemzőivel az eltérést alátámasztani. A tisztviselő köteles emellett

⁵⁷ T-387/07. sz. ügy.

⁵⁸ Lásd még a Bizottság kontra Görögország-ítélet 18. pontját a C-475/01. sz. ügyben.

különösen a nyilvánosság tagjainak nemzetiségen, nemen, fajon, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi hovatartozáson, genetikai jellemzőkön, nyelven, valláson vagy hiten, politikai vagy egyéb meggyőződésen, nemzeti kisebbségi hovatartozáson, tulajdonon, születésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan diszkriminációját elkerülni.

A Szabályzat szerint a Bizottság tiszteletben tartja a megkülönböztetés tilalmának elvét, és állampolgárságtól, nemtől, faji vagy etnikai származástól, vallástól vagy meggyőződéstől, fogyatékoságtól, kortól vagy szexuális irányultságtól függetlenül garantálja a társadalom tagjai számára az egyenlő bánásmódot. Ezért ha hasonló esetekben megkülönböztetést alkalmaznak, azt csak a szóban forgó egyedi eset lényeges jellemzői indokolhatják.

Ahogy arra már utaltunk, az alapelv a Charta 21. cikkében jelenik meg.

Az Állásfoglalás alapján a diszkrimináció-mentesség az uniós jog egyik fontos kérdésköre, melynek tartalmi meghatározása számos bírósági döntésben is megjelenik. Erre való figyelemmel a parlament Állásfoglalása szerint az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzetiségen, nemen, faji hovatartozáson, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. Megismétli a parlament a bírósági esetjogban szintén megjelenő alapelvet, mely szerint a hasonló helyzetben lévő személyeket a közigazgatási eljárás során azonos bánásmódban kell részesíteni, és az ettől eltérő, vagyis a diszkriminatív természetű bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

Az egyenlő bánásmód elve talán a legtöbbször megjelenő alapelv *a Bíróság esetjogában* a jelen fejezetben nevesített elvek közül. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy az általunk kiválasztott és elemzett dokumentumokon túl számos uniós jogszabály is foglalkozik a kérdéssel,

például az uniós polgárság,⁵⁹ a szabad mozgáshoz való jog,⁶⁰ vagy a kettős adóztatás elkerülése kapcsán.⁶¹

Az *arányosság* azt jelenti a Kódex szerint, hogy a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles biztosítani, hogy a meghozott intézkedések arányosak az elérni kívánt céllal. A tisztviselő különösen a polgárok jogainak korlátozását, illetve velük szemben büntetések kiszabását köteles kerülni, ha e korlátozások vagy büntetések nincsenek észszerű kapcsolatban az elérni kívánt intézkedés céljával. A Kódex azt is leszögezi, hogy a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles tiszteletben tartani a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek közti egyensúlyt.

Hasonlóképp fogalmaz a Szabályzat is, mely szerint a Bizottság biztosítja, hogy a megtett intézkedések arányban legyenek az elérendő céllal, és hogy a szabályzat alkalmazása egyetlen esetben se vezessen olyan hivatali vagy költségvetési teherhez, amely nem áll arányban a várható előnnyel.

A Charta akként fogalmaz, hogy az ott elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha

59 Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése a valamely tagállam állampolgárságával rendelkező minden személy számára uniós polgári jogállást biztosít (lásd N-ítélet, C-46/12. sz. ügy, 25. pont). Amint azt a Bíróság több alkalommal megállapította, az uniós polgárság intézményének célja, hogy biztosítsa a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállását, lehetővé téve az azonos helyzetben lévő tagállami állampolgárok számára, hogy állampolgárságuktól függetlenül és az e tekintetben kifejezetten előírt kivételek sérelme nélkül ugyanolyan jogi bánásmódban részesüljenek azokon a területeken, amelyekre az EUM Szerződés tárgyi hatálya kiterjed (lásd Grzelczyk-ítélet, C-184/99. sz. ügy, 31. pont; D’Hoop-ítélet, C-224/98. sz. ügy, 28. pont).

Minden uniós polgár hivatkozhat tehát az EUMSZ 18. cikkben foglalt, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára minden olyan helyzetben, amely az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozik. Az EUMSZ 18. cikk (1) bekezdése „[a] Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül” tiltja az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetést. Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének második albekezdése kifejezetten kimondja, hogy az e cikk által az uniós polgárok számára biztosított jogok „a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal” gyakorolhatók. Ezen túlmenően, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz fűződő jogát szintén „a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozások és feltételek” tiszteletben tartásához köti (lásd Brey-ítélet, C-140/12. sz. ügy 46. pont).

60 Lásd ebben az értelemben: Ettwein-ítélet 33., 42. és 43. pontját a C-425/11. sz. ügyben.

A Nagy Benjámin Dávid kontra a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság ügyben (lásd a C-583/14. sz. ügy) a Bíróság megállapította, hogy az EUMSZ 63. cikk (1) bekezdésével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja, hogy főszabály szerint az érintett tagállam közúthálózatán kizárólag az e tagállam által kiadott hatósági engedéllyel és jelzéssel rendelkező gépjárművek közlekedhetnek, és ha valamely, e tagállamban illetőséggel rendelkező személy e szabály alóli mentességre kíván hivatkozni azon az alapon, hogy olyan gépjárművet használ, amelyet az említett gépjármű valamely más tagállamban letelepedett üzemben tartója bocsátott a rendelkezésére, ennek az első tagállamban illetőséggel rendelkező személynek rendőrségi ellenőrzés során a helyszínen tudnia kell igazolni, hogy megfelel a kérdéses nemzeti szabályozásban a mentesség alkalmazására előírt feltételeknek, ellenkező esetben azonnal mentesülési lehetőség nélküli bírságot szabnak ki rá, melynek összege megegyezik a nyilvántartási kötelezettség megszegése esetén alkalmazandó bírságával.

61 Lásd Gilly-ítélet 30. pontját a C-336/96. sz. ügyben; Renneberg-ítélet 48–51. pontját a C-527/06. sz. ügyben; Imfeld- és Garcet-ítélet 41. és 42. pontját a C-303/12. sz. ügyben.

és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

A Szerződésekben is megjelenő arányosság elve az Állásfoglalás szerint a közigazgatási eljárásjogban is megjelenik. Ennek megfelelően az uniós igazgatás kizárólag szükség esetén és a kívánt cél elérésének mértékéig avatkozik a személyek jogait és érdekeit érintő ügyekbe, és ennek az alapelvnek megfelelően hoz döntést is. A döntéshozatal során az eljáró szervek kötelesek gondoskodni a magánszemélyek érdekei és az általános közérdek közötti méltányos egyensúly megteremtéséről, így nem keletkeztethetnek különösen olyan kötelezettségeket az érintettek számára, amelyek a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív, vagy gazdasági terhet jelentenek.

A Bíróság számos ügyben foglalkozott az arányosság elvének érvényesülésével, többnyire a jogbiztonsággal összefüggő⁶² egyedi tényállások vizsgálata kapcsán. Az ilyen esetek közt számos olyat is találhatunk, amelyek közigazgatási eljárásjogi vonatkozásúak, így például egyes eljárási cselekmények⁶³ – pl. a mérlegelés eredményeként létrejött döntés,⁶⁴ vagy a határidők nemzeti szintű meghatározása vonatkozásában,⁶⁵ –, vagy az alkalmazott szankciók⁶⁶ arányosságát vizsgálták.

A pártatlanság és függetlenség/objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés szintén egy gyakori alapelv az uniós dokumentumok szintjén. A Kódex rendelkezései szerint a tisztviselő pártatlan és független. Ebből következően a tisztviselő köteles tartózkodni valamennyi, a nyilvánosságot hátrányosan érintő önkényes intézkedéstől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett elbánástól, a magatartását nem irányíthatja személyes, családi vagy nemzeti érdek, illetve politikai nyomás. Emellett a Kódex azt is leszögezi, hogy a tisztviselő nem vehet részt olyan határozat meghozatalában, amelyhez neki vagy közeli családtagjának pénzügyi érdeke fűződhet. A személyzet mindig tárgyilagosan és pártatlanul, a Közösség és a közös érdekében jár el.

A Szabályzat szerint a tisztviselők a Bizottság által meghatározott politika keretén belül függetlenül járnak el, és magatartásukat nem vezérelheti személyes vagy nemzeti érdek, illetve nem engedhetnek politikai nyomásnak.

A Kódex szerint a határozatok meghozatala során a tisztviselő köteles figyelembe venni a lényeges tényezőket és a határozatban minden tényezőt, a lényegtelen elemek figyelmen kívül hagyása mellett, megfelelően mérlegelni.

A Charta noha szükséztűbben, de megismétli ezt és akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül intézzék.

62 Lásd például a Dél-Zempléni Nektár Leader Nonprofit végzés 31. és 32. pontját a C-24/13. sz. ügyben.

63 Lásd a ROZ-ŚWIT Zakład Produkcyjno-Handlowo-Usługowy Henryk Ciurko, Adam Pawłowski spółka jawna kontra a Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu-ítélet 35. pontját a C-418/14. sz. ügyben.

64 Lásd például a Bonn Fleisch-ítélet 40. pontját a C-1/06. sz. ügyben.

65 Lásd például Szemerey Gergely kontra a Miniszterelnökséget vezető miniszter-ítéletet a C-330/14. sz. ügyben.

66 Lásd például a Rēdlihs-ítélet 44–47. pontját a C-263/11. sz. ügyben, a Telefónica és Telefónica de España kontra Bizottság-ítélet 67. pont, illetve a Transcatab kontra Bizottság-ítélet 189. pontját a T-39/06. sz. ügyben.

Az Állásfoglalás alapján az uniós igazgatás pártatlan és független. Erre való figyelemmel a parlament hangsúlyozza, hogy az uniós igazgatás köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól, hiszen az uniós igazgatás mindig az Unió és a közös érdekében jár el, így fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül anyagi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az Uniós igazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt. Az Állásfoglalás szerint az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.

A *Bíróság gyakorlatában* általában az egyes közjogi jogalanyok jogalanyiségának és jogállásának vizsgálata során kerül előtérbe az objektivitás, a semlegesség, a pártatlanság elvárásának kérdése,⁶⁷ vagy pedig egyes eljárási cselekmények⁶⁸ vonatkozásában a pártatlan, befolyásmentes tényállás-felderítéssel összefüggésben.⁶⁹

A *következetesség* alapelvét követve a Kódex szerint a tisztviselő köteles saját hivatali magatartását tekintve, valamint az intézmény hivatali intézkedései terén következetesen eljárni. A tisztviselő köteles az intézmény szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően eljárni, kivéve, ha egyedi esetben megalapozott oka van arra, hogy e gyakorlattól eltérjen. Ezeket az okokat írásban kell rögzíteni. Emellett a Kódex azt is kimondja, hogy a tisztviselő köteles az intézmény korábbi gyakorlatát figyelembe véve tiszteletben tartani a nyilvánosság tagjainak jogos és észszerű elvárásait.

A Szabályzat szerint a Bizottság következetességet tanúsít hivatali magatartásában, és általános gyakorlata szerint jár el. Ettől az elvtől való bármely eltérést megfelelően indokolni kell.

Az Állásfoglalásban mindez úgy jelenik meg, hogy az uniós közigazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell.

A *Bíróság vonatkozó eljárásjogi természetű* ítéletei elsősorban annak a vizsgálatára irányulnak, hogy az eljáró hatósági intézkedések korábbi tényállásokhoz hasonlóan konzekvensek-e,⁷⁰ illetve bizonyos hatósági döntések kellőképpen következetesek, vagyis nem ellentmondóak-e.⁷¹

67 Lásd például a Wilson-ítélet 52. és 53. pontját, a C-506/04. sz. ügy, illetve a TDC-ítélet 31. és 32. pontját a C-222/13. sz. ügyben.

68 Lásd a Kalliopi Nikolaou kontra az Európai Unió Számvevőszéke ítéletet a C-220/13. P. sz. ügyben.

69 Lásd a Now Pharm AG Luxembourg kontra Európai Bizottság ítéletet a T-74/08. sz. ügyben.

70 Lásd a Magyar Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítéletet a T-310/06. sz. ügyben.

71 Lásd a Ryanair Holdings PLC kontra Európai Bizottság-ítélet 488. pontját a T-342/07. sz. ügyben.

A tisztességes eljárás alapelve a tagállami eljárásjogokban is gyakran visszaköszönő alapelv. A Kódex a tisztviselő pártatlanul, tisztességesen és észszerűen köteles eljárni.

A Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai tisztességes módon intézzék.

Az Állásfoglalás nem tér ki az alapelv dogmatikai tartalmára, mindössze leszögezi, hogy ezt az alapelvet a magánszemélyek és az igazgatás közötti kapcsolatokban a bizalom és a kiszámíthatóság légkörének megteremtése érdekében elengedhetetlen jogi elvnek kell tekinteni.

Ugyanakkor a *Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatából* az következik, hogy el kell kerülni a védelemhez való jogoknak az előzetes vizsgálati eljárások keretében való orvosolhatatlan sérelmét, beleértve különösen az olyan vizsgálatokat, amelyek meghatározó jellegűek lehetnek például a vállalkozások olyan magatartásainak jogellenességére vonatkozó bizonyítás szempontjából, amely megalapozhatja felelősségüket. Emellett a Bíróság azt is hangsúlyozta számos ítéletében, hogy a fegyveregyenlőség elve, ahogyan a kontradiktórius eljárás elve is, velejárója magának a tisztességes eljárás fogalmának, amely magával vonja, hogy kötelező észszerű lehetőséget biztosítani valamennyi félnek arra, hogy olyan körülmények között ismertesse álláspontját, amelyek alapján nem kerül teljesen előnytelen helyzetbe ellenfelével szemben.⁷²

A meghallgatáshoz való jog kapcsán a Kódex akként rendelkezik, hogy az egyéni jogokat és jogos érdekeket érintő esetekben a tisztviselő köteles biztosítani a védelemhez való jogok tiszteletben tartását a döntéshozatali eljárás minden szakaszában. Ennek megfelelően a nyilvánosság valamennyi tagja jogosult írásbeli észrevételeket tenni a jogait vagy jogos érdekeit érintő határozattal kapcsolatban, illetve szükség esetén jogosult a határozat meghozatala előtt szóbeli észrevételeket tenni.

A Szabályzat szerint, amennyiben a közösségi jog úgy rendelkezik, hogy az érdekelt felet meg kell hallgatni, a személyzet biztosítja számukra a lehetőséget, hogy álláspontjukat ismertessék.

A Charta a megfelelő ügyintézéshez való jog részjogosítványaként kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák.

Az Állásfoglalás szerint a nyilatkozattételhez és meghallgatáshoz való jog keretében lefektetésre kerül, hogy a védelemhez való jogokat az eljárás minden szakaszában tiszteletben kell tartani. Ha az uniós igazgatás személyek jogait vagy érdekeit közvetlenül érintő döntést hoz, az érintett személyeknek még a határozathozatal előtt lehetőséget kell biztosítani

72 Lásd a Svédország és társai kontra API és Bizottság-ítélet 88. pontját a C-514/07. P, C-528/07. P és C-532/07. P, az ügyben; az Otis és társai-ítélet 71. és 72. pontját a C-199/11. sz. ügyben. Az AM&S Europe ügyben hozott C-155/79. sz. ítéletében kimondta a Bíróság, hogy az elismert jogot már az előzetes vizsgálat kezdetétől tiszteletben kell tartani; ehhez hasonlóan fogalmaz a Bíróság 46/87. és 227/88. sz., Hoechst kontra Bizottság egyesített ügyekben 1989. szeptember 21-én hozott ítéletének 15. és 16. pontja, a 85/87. sz., Dow Benelux kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 27. pontja, valamint a 97/87–99/87. sz., Dow Chemical Ibérica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletének 12. és 13. pontja.

álláspontjuk szóban vagy írásban történő kifejtésére – szükség esetén, illetve ha úgy kívánják, az általuk választott személy segítségével.

A meghallgatáshoz való jog a Bíróság esetjogában is megjelenik általában valamely más eljárásjogi elvvel összefüggésben, mint például a védelemhez való jog, vagy a felek együttműködési kötelezettsége. Eljárásjogi értelemben a Bíróság vizsgálta, miként tehetnek a felek nyilatkozatot, illetve az ehhez kapcsolódó eljárási cselekményeket miként kell értékelnie a nyilatkozattételhez,⁷³ milyen módon tekinthetnek be az egyes dokumentumokba, vagy miként jelennek meg a nyilatkozatok a döntésekben. Ezzel összefüggésben a Bíróság például kifejtette, hogy a meghallgatáshoz való jog valamely eljárásban nem azt jelenti, hogy a bíróságnak a felek minden állítását teljes egészében bele kell foglalnia a határozatba, hanem azt, hogy az említett állítások meghallgatását és az említett bizonyítékok értékelését követően kell határozni a kérelmekről és indokolni a határozatokat.⁷⁴

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a védelemhez való jog tiszteletben tartása megköveteli, hogy lehetőség legyen biztosítva az érintett feleknek álláspontjuk hatékony kifejtésére az érdekelt harmadik személyek olyan észrevételei tekintetében, amelyekre például a versenyyogi ügyekben a Bizottság a határozatát alapíthatja, és a Bizottság az érintett állam elleni határozatában nem veheti figyelembe az ilyen észrevételeket, amennyiben az észrevételeket illetően az érintettnek nem volt lehetősége állást foglalni. Azt is kifejtette a Bíróság, hogy a meghallgatáshoz való jog ilyen megsértése csak akkor eredményez megsemmisítést, ha ezen szabálytalanság hiányában az eljárás végeredménye más lett volna.⁷⁵

Az észszerű határidőben való döntéshozatal szintén egy, a tagállami eljárásjogok tekintetében is megjelenő alapelvnek tekinthető. A Kódex szerint a tisztviselő biztosítja, hogy az intézményhez intézett valamennyi kérelemmel vagy panasszal kapcsolatban észszerű határidőn belül, haladéktalanul, de mindenképpen a beérkezés időpontjától számított maximum két hónapon belül határozat szülessen. Ez a rendelkezés a nyilvánosság tagjainak leveleire adandó válaszokra, valamint a tisztviselő által feletteseinek küldött olyan hivatali feljegyzésekre adott válaszokra is kiterjed, amelyekben a tisztviselő a meghozandó határozattal kapcsolatosan kér utasítást. Ha az intézményhez intézett kérelemről vagy panaszról az abban felvetett kérdések bonyolultsága miatt a fent említett határidőn belül nem lehet határozatot hozni, a tisztviselő a lehető leghamarabb tájékoztatja erről az ügyfelet. Ebben az esetben a végleges döntésről a legrövidebb időn belül értesíteni kell az ügyfelet.

A Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai észszerű határidőn belül intézzék.

73 Lásd a Tokai Carbon Co. Ltd, az SGL Carbon AG, a Nippon Carbon Co. Ltd, a Showa Denko KK, a GrafTech International Ltd, korábban UCAR International Inc., a SEC Corp., a The Carbide/Graphite Group Inc. kontra az Európai Községek Bizottsága-ítélet 106-116. pontját a T-236/01., T-239/01., T-244/01–T-246/01., T-251/01. és T-252/01. sz. egyesített ügyekben.

74 Lásd többek között: Schröder és társai kontra Bizottság-ítélet 24. pontját a C-221/97 P. sz. ügyben, illetve a Technische Glaswerke Ilmenau kontra Bizottság-ítélet 125. pontját a C-404/04 P. sz. ügyben.

75 Lásd a Bíróság 259/85. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 12. és 13. pontját, a C-301/87. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 29–31. pontját.

Az Állásfoglalás szerint a közigazgatási döntéseket észszerű határidőn belül, késedelem nélkül kell meghozni. A határidőket az egyes konkrét eljárásokra irányadó szabályban határozzák meg. Megállapított határidő hiányában a határidő hivatalból indult eljárás esetén nem haladhatja meg az eljárást kezdeményező határozat keltétől számított három hónapot, míg a kérelemre induló eljárások esetében a kérelem beérkezésétől számított három hónapot. Amennyiben valamilyen objektív körülmény okán – pl. hiánypótlás teljesítése, a felvetett kérdések bonyolultsága, vagy az eljárás felfüggesztésének esetében – az adott határidőn belül döntés nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről, és a döntést a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni.

A *Bíróság eljárásjogi természetű esetjogában* az észszerűség vizsgálata két értelemben jelenik meg: egyfelől az észszerű időtartamok tagállami meghatározása kapcsán bizonyos eljárási cselekmények (pl. kérelmek benyújtása) vonatkozásában. Ezzel összefüggésben a Bíróság kifejtette, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a vonatkozó közösségi szabályozás hiányában az egyes tagállamok belső jogrendjének feladata, hogy kijelölje a hatáskörrel rendelkező hatóságokat, és meghatározza az olyan jogok védelmének biztosítását szolgáló kérelmek eljárási szabályait, amelyek a közösségi jogból erednek a jogalanyok számára azzal, hogy e szabályok egyfelől nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló nemzeti kérelmekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé a közösségi jogrend által biztosított jogok gyakorlását (tényleges érvényesülés elve).⁷⁶

Másfelől az ítélkezési gyakorlat arra is kitér, hogy a közigazgatási eljárások során az eljáró hatóságoknak törekedniük kell a lehető leggyorsabb döntéshozatalra. A *Visa Europe Ltd*, illetve a *Visa International Service* kontra az Európai Bizottság T-461/07. sz. ügyben a Bíróság kifejtette egy versenyhatósági ügyben, hogy ennek az elvnek a megsértése azzal a feltétellel eredményezi a versenyügyben folytatott közigazgatási eljárásban hozott határozat megsemmisítését, ha az a szóban forgó vállalkozások arra vonatkozó képességét érinti, hogy álláspontjukat megvédjék, ebből következően pedig az érintett vállalkozások védelemhez való jogának megsértését is megvalósítja.

A Bíróság álláspontja szerint, ha van olyan teljes körű szabályozás, amely részletesen meghatározza azokat a határidőket, amely alatt a Bizottság, a jogbiztonság alapvető követelményének sérelme nélkül, bírságot szabhat ki a versenyszabályokat alkalmazó eljárásokban érintett vállalkozásokra, minden ahhoz kötődő megállapítást el kell utasítani, hogy a Bizottság köteles a bírságkiszabási hatáskörét észszerű időn belül gyakorolni.⁷⁷

Ahogy arra már utaltunk, az *indokolási kötelezettség* a közigazgatási eljárásjog egy rendkívül kardinális garanciális szabálya.

A Kódex szerint az intézmény köteles megindokolni valamennyi, az ügyfelek jogait vagy jogos érdekeit esetlegesen hátrányosan érintő határozatát, illetve megjelölni az annak alapjául

⁷⁶ Lásd különösen a C-432/05. sz. Unibet-ügyben hozott ítélet 43. pontját, illetve a C-222/05–C-225/05. sz., van der Weerd és társai ügyben hozott ítélet 28. pontját.

⁷⁷ Lásd a Törvényszék T-276/04. sz., *Compagnie maritime belge* kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 41. pontját.

szolgáló indokokat, világosan feltüntetve a határozat lényeges tényeit és annak jogalapját. Ez egyben azt is jelenti, hogy a tisztviselő köteles kerülni az olyan határozatok meghozatalát, amelyek rövid vagy túl általános indokokon alapulnak, illetve amelyek nem tartalmaznak egyéni indokolást. Amennyiben a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt nem lehetséges részletesen közölni a határozat okait, és ezért szabványválaszok megfogalmazására kerül sor, a tisztviselő köteles a későbbiek folyamán az azt kifejezetten kérő ügyfélnek egyéni indoklást nyújtani.

A Szabályzat kimondja, hogy a Bizottság határozatát világosan indokolni kell, és a határozatot közölni kell az érintett személyekkel és felekkel.

Általános szabályként a határozatoknak teljes indokolást kell tartalmazniuk. Ha azonban az egyes határozatok indokainak részletes ismertetése nem lenne lehetséges – például a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt –, típusválasz adható. Ezek a típusválaszok tartalmazzák azokat a lényeges indokokat, amelyeken a meghozott határozat alapul. Ezen túlmenően a részletes indokolást biztosítani kell annak az érdekelt félnek a számára, aki azt kifejezetten kéri.

A Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. Ez a jog magában foglalja az igazgatási szervek arra vonatkozó kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

Az Állásfoglalás szerint a közigazgatási határozatban világosan fel kell tüntetni a határozat alapjául szolgáló okokat. A közigazgatási határozatok meg kell, hogy jelöljék a lényeges tényeket és jogalapjukat.

A közigazgatási határozatnak egyéni indokolást kell tartalmaznia. Ha ez nem lehetséges, mert hasonló határozatokkal nagyszámú személy érintett, az általános megfogalmazás megengedett. Ilyen esetben azonban minden olyan polgárnak, aki kifejezetten kéri az egyéni indokolást, meg kell azt adni.

A *Bíróság joggyakorlata* szerint a döntések indokolásából világosan és egyértelműen ki kell tűnnie a hatóság érvelésének oly módon, hogy lehetővé tegye az érdekelték számára, hogy megismerjék a hozott határozat indokait, és a Bíróságnak, hogy a bírósági felülvizsgálatot gyakorolja.⁷⁸ Mindazonáltal az indokolási kötelezettséget illetően az eljáró hatóság nem köteles olyan magyarázatot adni, amely egyenként és kimerítően követi a felek által előadott összes érvet, és az indokolás lehet közvetett is, amennyiben lehetővé teszi az érdekelt felek számára, hogy megismerjék érvelésüket.⁷⁹ A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint az egyedi határozatok indokolására vonatkozó kötelezettség célja – a bírósági felülvizsgálat lehetővé tételén felül – az érintett részére elegendő tájékoztatás biztosítása annak eldöntéséhez, hogy a határozat adott esetben szenved-e valamely, az érvényességének vitatását lehetővé tevő hibában.⁸⁰

78 Lásd az EMA kontra Bizottság-ítélet 67. pontját a C-100/14 P. sz. ügyben (nem tették közzé).

79 Lásd a British Telecommunications kontra Bizottság-ítélet 56. pontját a C-620/13 P. sz. ügyben, illetve az említett EMA kontra Bizottság-ítélet 75. pontját.

80 Lásd. Az Eni S.p.A. kontra az Európai Bizottság ítéletének 71. pontját a C-508/11. P. sz. ügyben.

A határozatban emellett az indokolási kötelezettség teljesítése érdekében fel kell tüntetnie a jogalapot, amelyen alapul.⁸¹ Ezen túlmenően a védelemhez való jog és a hatékony bírói jogvédelemhez való jog megsértését az adott ügy egyedi körülményei alapján kell értékelni,⁸² különösen a szóban forgó jogi aktus jellegére, elfogadásának körülményeire, valamint az adott tárgyra vonatkozó jogszabályokra figyelemmel.⁸³

Ahogy arra az előző alfejezetekben már utaltunk *a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás* szintén számos uniós alapidokumentumban megjelenő alapelv.

A Kódex alapján az intézmény olyan határozata, amely hátrányosan érintheti az ügyfél jogait vagy jogos érdekeit, kötelező jelleggel tartalmazza a határozat megtámadására nyitva álló fellebbezési lehetőségeket. Így különösen feltüntetni a jogorvoslatok jellegét, azon szerveket, amelyek előtt e jogosultság gyakorolható, illetve a gyakorlásukra nyitva álló határidőket. A határozatok különösen azokra a bírósági eljárásokra és az Ombudsmanhoz intézett panasz lehetőségére tartalmaznak hivatkozást, amelyekre az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 263. és 228. cikkében meghatározott feltételek alapján van lehetőség.

Az Állásfoglalás szerint a közigazgatási döntéseknek – ha az uniós jog úgy rendelkezik – rendelkezniük kell a fellebbezés lehetőségéről, az irányadó eljárási szabályokról, tájékoztatást kell tartalmazniuk a jogorvoslati kérelem benyújtásának helyéről és határidejéről. Amennyiben az uniós jog szerint bírósági eljárásnak, illetve az ombudsmanhoz előterjeszthető panasz benyújtásának is helye van, a döntésnek az ilyen típusú jogorvoslatok tekintetében is tájékoztatást kell tartalmaznia.

A Szabályzat szerint, amennyiben a közösségi jog előírja, a közölt határozatokban világosan fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségét, valamint benyújtásának módját (annak a személynek vagy szervezeti egységnek a nevét és a hivatali címét, akinél, illetve ahol a jogorvoslati kérelmet be lehet nyújtani, valamint a benyújtás határidejét).

A Szabályzat azt is leszögezi, hogy adott esetben a határozatnak említést kell tennie a bírósági eljárás indításának lehetőségéről és/vagy az európai ombudsmanhoz való panasz benyújtásának lehetőségéről, az Európai Közösséget létrehozó szerződés 230., illetve 195. cikkének megfelelően.

Az Állásfoglalás szerint az új jogszabálynak lehetőséget kell biztosítania arra is, hogy az uniós igazgatási szerv hivatalból, vagy kérelemre *saját hatáskörben orvosolja* a döntésben szereplő elírást, számszaki vagy hasonló kisebb hibát. Emellett rendelkezni kell a rendeletben a közigazgatási határozatok más okból történő helyesbítéséről is.

A *Bírósági esetjogban* a jogorvoslathoz való jog számos kontextusban feltűnik. Az Európai Bizottság kontra a Németországi Szövetségi Köztársaság C-137/14. sz. ügyben a Bíróság

81 Lásd a Bizottság kontra Tanács-ítélet 39. és 55. pontját a C-370/07. sz. ügyben, illetve a Parlament kontra Tanács-ítélet 29. pontját a C-317/13 és C-679/13. sz. ügyben.

82 Lásd a C-110/10. P. sz., Solvay kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 63. pontját

83 Lásd a C-539/10. P. és C-550/10. P. sz., Al-Aqsa kontra Tanács és Hollandia kontra Al-Aqsa egyesített ügyekben hozott ítélet 139. és 140. pontját, valamint a C-417/11. P. sz., Tanács kontra Bamba ügyben hozott ítélet 53. pontját.

a német közigazgatási eljárási rendelkezésekkel összefüggésben kifejtette, hogy mind a jog, mind a jogviszonyok stabilitásának, illetve az igazságszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához fontos, hogy ne lehessen többé vita tárgyává tenni azokat a bírósági határozatokat, amelyek a rendelkezésre álló jogorvoslatok kimerülését, illetve az azok előterjesztésére nyitva álló határidők elteltét követően jogerőre emelkedtek. E tekintetben megállapította ugyanakkor a Bíróság, hogy a Németországi Szövetségi Köztársaság nem hivatkozhat a jogerő elvének tiszteletben tartására, ha az alkalmazhatóságnak a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokkal összefüggő kiegészítő rendelkezésekről szóló módosított törvényben előírt időbeli korlátozások végrehajthatóvá vált közigazgatási határozatokat érintenek. Ennélfogva elutasította Németországi Szövetségi Köztársaság arra vonatkozó érvét, amely szerint a környezeti ügyekben igénybe vehető jogorvoslatokkal összefüggő kiegészítő rendelkezésekről szóló törvény alkalmazhatóságának időbeli korlátozása szükséges volt a végrehajthatóvá vált közigazgatási eljárások vonatkozásában fennálló jogerő elvének tiszteletben tartása érdekében.

A WebMindLicenses Kft. kontra a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kiemelt Adó- és Vám Főigazgatóság C-419/14. sz. ügyben a Bíróság kifejtette, hogy a Charta 47. cikkével biztosított hatékony bírósági jogorvoslathoz való jog és az uniós jog által biztosított jogok megsértéséből levonandó következtetések alapján mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Az e cikkel biztosított bírósági felülvizsgálat hatékonysága megköveteli, hogy az uniós jog végrehajtásának minősülő határozat jogszerűségére vonatkozó ellenőrzést lefolytató bíróság vizsgálhassa, hogy azokat a bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, nem az uniós jog és különösen a Charta által biztosított jogok megsértésével szereztek-e be vagy használták-e fel. E követelmény akkor teljesül, ha az utólagos adóellenőrzést lefolytató adóhatóság által hozott határozattal szemben benyújtott keresetet elbíráló bíróság jogosult annak ellenőrzésére, hogy valamely párhuzamosan folyó, le nem zárt büntetőeljárásból származó bizonyítékokat, amelyeken e határozat alapul, e büntetőeljárásban az uniós jog által biztosított jogokkal összhangban szereztek-e be, vagy valamely büntetőbíróság által kontradiktórius eljárás keretében már lefolytatott vizsgálat alapján legalább meggyőződhet arról, hogy az említett bizonyítékokat e joggal összhangban szereztek be. Ha e követelmény nem teljesül, ebből következően pedig a bírósági jogorvoslathoz való jog nem hatékony, vagy amennyiben az uniós jog által biztosított valamely más jogot megsértik, a büntetőeljárás keretében beszerzett és az adóigazgatási eljárásban felhasznált bizonyítékokat ki kell zárni, az e bizonyítékokon alapuló megtámadott határozatot pedig, amennyiben az ebből következően megalapozatlanná válik, hatályon kívül kell helyezni.

A legtöbb uniós dokumentumban megjelenik a *döntés meghozataláról szóló értesítés* követelménye is. A Kódex rendelkezései szerint a tisztviselő köteles biztosítani, hogy az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő a határozatokról a határozat meghozatalát követően azonnal értesítsék az érintett személyt vagy személyeket. Emellett a tisztviselő az érintett személy vagy személyek tájékoztatásáig köteles tartózkodni a határozat más forrásokkal való közlésétől.

Az Állásfoglalás szerint az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási határozatokról az érintett személyt vagy személyeket a határozat meghozatalát követően azonnal értesíteni kell.

A *Bíróság esetjogában* a döntések közlése elsősorban a tisztességes eljárás elvével és a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben jelenik meg. Ezzel összefüggésben a Bíróság például a C-271/14. és C-273/14. sz. egyesített ügyekben alapvetően a döntés, az azt alátámasztó indokok körültekintő megfogalmazására és az ügyfelek ezekről történő megfelelő tájékoztatására hívja fel a figyelmet.

A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog egy lényegesen kimunkáltabb kérdése az uniós jognak, hiszen uniós jogszabályokkal is alátámasztott eljárásjogi területről beszélünk.

A Kódex alapján a tisztviselő a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó kérelmekkel az intézmény által elfogadott szabályokkal, valamint a 1049/2001/EK rendeletben megállapított általános elvekkel és korlátozásokkal összhangban köteles eljárni. Ha a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó szóbeli kérelemnek a tisztviselő nem tud eleget tenni, felkéri az ügyfelet, hogy kérését írásban nyújtsa be.

A Szabályzat kimondja, hogy amennyiben a kért dokumentumot már közzétették, a kérelmezőt az Európai Közösségek hivatalos kiadványaival foglalkozó hivatal elárusítóhelyeihez vagy azon dokumentációs vagy információs központokhoz kell irányítani, amelyek szabad hozzáférést biztosítanak a dokumentumokhoz, mint például az információs pontok, az európai dokumentációs központok stb. Számos dokumentum elektronikus formában is könnyen hozzáférhető. A Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést egyebekben külön rendelkezések szabályozzák.

A Charta leszögezi, hogy bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult hozzáférni az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak dokumentumaihoz, függetlenül azok megjelenési formájától.

Az Állásfoglalás szerint az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját ügyének irataihoz.

A dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében igen gazdag a *Bíróság* esetjoga. Ez elsősorban azzal magyarázható, hogy önálló uniós rendelet szabályozza az Unió szervei tekintetében irányadó szabályokat. Számos ítélet született a szóban forgó rendelet értelmezését illetően,⁸⁴ a dokumentumokhoz valló hozzáférés korlátozást illetően,⁸⁵ illetve az érintett intézménynek a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemben szereplő dokumentum tartalma tekintetében fennálló vizsgálati kötelezettsége vonatkozásában.⁸⁶

⁸⁴ Lásd a C-266/05. P. sz., Sison kontra Tanács ügyben hozott ítéletet.

⁸⁵ Lásd például a Guido Strack kontra az Európai Bizottság ítéletet a C-127/13. P. sz. ügyben.

⁸⁶ Lásd a C-514/07. P., C-528/07. P. és C-532/07. P. sz., Svédország és társai kontra API és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 69. és 70. pontját; valamint a C-514/11. sz., LPN és Finnország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 40. pontját.

A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet felülvizsgálata már több éve az Európai Parlament és az Európai Tanács előtt fekszik. Az Unió közigazgatási eljárásjogi rendeletnek feltétlenül követnie kell e rendelet rendelkezéseit, azonban néhány kérdésben további szabályok megalkotására is szükség van, hiszen a dokumentumok nyilvántartására vonatkozó szabályok az 1049/2001/EK rendeletben nem szerepelnek.⁸⁷

A kutatás során megállapítást nyert, hogy több mint harminc alapelv, illetve eljárási jogsultság jelenik meg azokban az uniós dokumentumokban, amelyeket összehasonlítottunk, és amelyek álláspontunk szerint a jelenlegi uniós közigazgatási eljárásjog szempontjából relevanciával bírnak, melyek közül összesen tizenkettő jelenik meg több dokumentumban is. Ezek közül számosat a Javaslat is megemlíti.

IV. JAVASLAT AZ ALAPELVEK KÉRDÉSKÖRÉNEK SZABÁLYOZÁSÁRA AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KÓDEXBEN⁸⁸

A parlamenti Állásfoglalás maga is nevesít jó néhány olyan rendelkezést, amely az alapelvek uniós szintű szabályozása tekintetében irányadóak lehetnek: elsőként érdemes megemlítenünk az uniós közigazgatási eljárásjog rendeleti szintű szabályozhatóságának jogalapját, vagyis az EUMSZ 298. cikkét. Ez a rendelkezés ugyanis kimondja, hogy feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai *egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak*. Ehhez kapcsolódik a Charta 41. cikke, amely meghatározza az állampolgárok *megfelelő ügyintézéshez való jogát*. A *megfelelő ügyintézéshez való jog* – ahogy a fentiekben is láttuk – számos részjogosítványt foglal magába, azonban a Bíróság esetjogában *további részjogosítványokkal, illetve a Chartában is nevesített jogosítványok tovább cizellálásával találkozhatunk*. Tekintsünk át ezek közül néhányat a teljesség igénye nélkül:

- a C-103/14. sz. ügyben a Bíróság kifejtette, hogy a Bizottságnak a gondoskodási kötelezettség és a megfelelő ügyintézés elve alapján *össze kellene gyűjtenie minden ahhoz szükséges tényállási elemet*, hogy élni tudjon a diszkrecionális jogkörével; hasonlóképpen a bizonyítás tekintetében foglalt állást a Bíróság a C-295/12 P sz. ügyben, amikor kifejtette, hogy a megfelelő ügyintézés részét képezi annak vizsgálata is, hogy az eljárás során az eljáró hatóság milyen bizonyítékokat ferdített el, vagy mit elemzett.
- a Spanyol Királyság kontra az Európai Bizottság C-197/13. P. sz. ügyben a Bíróság egyes alkalmazandó pénzügyi korrekciókkal foglalkozott: az ítéletében megállapította, hogy egy uniós rendeleti jogalapon nyugvó pénzügyi korrekciók vonatkozásában bevezetett eljárás az érintett tagállam és a Bizottság közötti *együttműködésen* alapul, amelynek a jogoknak és kötelezettségeknek a felek közötti egyensúlyán kell alapulnia. Ez azt is jelenti, hogy a jogoknak és kötelezettségeknek a felek közötti egyensúlya e követelményével ellentétes lenne, ha a tagállam ezen eljárás keretében köteles lenne bizonyos pontosan meghatározott határidők tiszteletben tartására, a Bizottság pedig nem. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében

⁸⁷ Lásd a Parlament Alkotmányügyi Bizottságának Véleményét [2012/2024(INI)].

⁸⁸ A fejezet Boros Anita írása.

a jóhiszemű együttműködés elve nemcsak a tagállamokat kötelezi arra, hogy tegyenek meg minden intézkedést, amely alkalmas az uniós jog hatályának és érvényesülésének biztosítására, hanem az uniós intézményekre is a tagállamokkal való jóhiszemű együttműködés kölcsönös kötelezettségeit rója.⁸⁹ Ezenfelül egy pénzügyi korrekcióra vonatkozó ügyben a határozatoknak a költségvetésre gyakorolt jelentős hatását illetően mind az érintett tagállamnak, mind pedig a Bizottságnak az az érdeke, hogy a pénzügyi korrekcióra vonatkozó eljárás záró időpontja előre látható legyen, amely egy előre megállapított határidő rögzítését feltételezi a határozatban. Azt is meg kell állapítani, hogy a pénzügyi korrekcióra vonatkozó határozat elfogadása tekintetében előírt *határidő túllépése* nem egyeztethető össze a megfelelő ügyintézés általános elvével.

- a Charta 41. cikke értelmében mindenkinek joga van többek között ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei részrehajlás nélkül intézzék. A pártatlanság e követelménye magában foglalja egyrészt a *szubjektív pártatlanságot* abban az értelemben, hogy az ügyben eljáró érintett intézmény egyik tagja sem mutathat elfogultságot vagy személyes előítéletet, másrészt pedig az *objektív pártatlanságot* abban az értelemben, hogy az intézménynek e tekintetben megfelelő biztosítékokat kell nyújtania az összes jogszerű kétély kizárására.⁹⁰

A fentiek alapján úgy vélem, hogy nem elegendő az uniós alapelvek RN-Javaslatban megfogalmazottak szerinti, elnagyolt ismertetése.

Tekintve, hogy az uniós közigazgatási eljárásjog alapelvei számos jogforrásban megjelennek, azok tartalmára vonatkozóan a Bíróság esetjoga már adott válaszokat, elengedhetetlen az alapelveknek és eljárásjogi jogosultságoknak a rendszerbe foglalása.

A Modell Szabályokat értékelve elgondolkodtató, hogy vajon miért épp a felsorakoztatott alapelvek kerültek a Javaslatba, tekintve, hogy úgy tűnik, mintha egyes alapelveket a Javaslat megfogalmazói *kiragadtak volna a meglévő szabályrendszerből, míg másokat nem is említene.*

Az alapelvek uniós szintű szabályozását tekintve az alábbiakat javasoljuk megfontolni:

Az uniós közigazgatási eljárási jog tekintetében az alapelvek kérdésköre a *bírói jog által leggazdagabban kimunkált terület*. A parlament is rávilágított arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában szilárd eljárási elveket dolgozott ki, amelyek az uniós ügyekben lefolytatott tagállami eljárásokra vonatkoznak, és amelyek analógia útján a közvetlen uniós közigazgatásra is alkalmazandóknak kellene lenniük. Ebből következően, amennyiben ténylegesen egy rendeleti szintű uniós jogszabály kerül kidolgozásra, álláspontom szerint elvárható, hogy arról az Unió eljárási jogát meghatározó normatív szabályrendszer se feledkezzen meg.

Azt is láttuk, hogy melyek azok az alapelvek, amelyek a legtöbb eljárásjogi dokumentumban megjelennek. Sajnos több helyen, többféleképpen: *ezért kellene egy kódexben,*

⁸⁹ Lásd a Zwartveld és társai végzés, a C-2/88 IMM, 10. pontját.

⁹⁰ Lásd a C-341/06. P. és C-342/06. P. sz., Chronopost és La Poste kontra UFEX és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 54. pontját, valamint a C-308/07. P. sz., Gorostiaga Atxalandabaso kontra Parlament ügyben hozott ítélet 46. pontját.

a bírósági esetjogban kidolgozottak fényében megfelelő iránymutatást adni a jogalkalmazóknak és az állampolgároknak is, a releváns és nevesítendő alapelvek tekintetében.

Arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az új uniós jogszabály egyik legfontosabb rendeltetése az, hogy növelje az állampolgárok *uniós közigazgatásba vetett bizalmát*.

Ahogy a parlament Alkotmányügyi Bizottsága megfogalmazta, „a legitimitás feltételezi az állampolgárok abba vetett hitét, hogy a demokratikus döntéshozatali folyamat során befolyásolhatják az EU politikáját, ahogy feltételezi az uniós közigazgatás jogszerűségébe és pártatlanságába vetett bizalmat is.” Ebből következően célszerű lenne kitérni az alapelvek körében erre is, hiszen egy új közigazgatási eljárási kódex biztonságot nyújt az ügyfeleknek és az eljáró hatóságoknak is, „akik ezáltal támaszt kapnak tevékenységük során. A megfelelő ügyintézésről szóló jogszabály az Európai Bíróság számára is jogalapot kínál az Unió igazgatásával összefüggő ügyekben.”

Eddig nem említettük, ám nem elhanyagolható *a nyelvhasználat kérdésköre* sem: érdemes lenne ugyanis legalább azt megfogalmazni, hogy a döntéseket egyszerűen, közérthetően kell megfogalmazni, hiszen azokat lefordítják más nyelvekre, melynek eredményeként gyakran még összetettebbé, kevésbé megérthetővé válnak.

Az alapelvek *vonatkozásában igen gazdag a tagállami megoldások köre is*. A tagállami és Uniós jogrendszerek egymásra gyakorolt hatásának köszönhetően ma már a legtöbb olyan alapelv, amely uniós szinten megfogalmazásra került, a tagállami eljárásjogokban is megjelenik. Emellett nem szabad elmennünk, hiszen az uniós jog közvetlen és közvetett végrehajtásának szervesen kell kapcsolódnia egymáshoz, ezért célszerű a tagállami jogokban lefektetett leggyakoribb alapelveket uniós szabályozási szintre emelni;

Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy *ez uniós eljárásjogi kódex nem arra hivatott, hogy olyan alapelveket deklaráljon*, amelyek az Unió alkotmányos alapelveiként aposztrofálhatók, és amelyek általában bármely eljárásjog tekintetében irányadók (pl. jogbiztonság, a jog uralma, a jogi bízalom elve stb.);

Nem célszerű továbbá olyan alapelvek megismétlése az eljárási kódexben, amelyek az alapító szerződés szintjén is megjelennek pl. A Charta szabályrendszerében.

Emellett nem célszerű olyan alapelvek lefektetése az uniós eljárási kódexben, melyek megvalósulása későbbi normatív, tételes jogi szabályok útján nem biztosítható.

Érdemes lenne megfontolni azoknak a *tényleges közigazgatási eljárási jellegű alapelveknek* az összegyűjtését is, amelyek a Charta, illetve az EUMSZ 298. cikkében foglalt rendelkezésekre épülve, *kvázi következő jogforrási lépcsőként kerülhetnének megfogalmazásra*. Ez azért is mutatkozik hasznosnak, mert jelenleg szinte minden uniós jogforrási szinten találunk valamilyen közigazgatási eljárásjogi alapelvek szintű rendelkezést. Amennyiben az európai uniós közigazgatási eljárásjog alapelveit a parlament által meghatározottak szerint rendleti formában rögzítjük, a széttöredezettség továbbra is fennmaradhat, ezért *célszerű lenne egységes, minden uniós közigazgatási szerv számára kötelező érvényű szabályrendszer részévé tenni azokat*.

B) MODELL SZABÁLYOK AZ I. KÖNYVBEN

I. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI KÓDEX HATÁLYÁRA VONATKOZÓ JAVASLAT AZ RN-TANULMÁNYBAN⁹¹

1. Az uniós közigazgatási eljárásjog által szabályozandó eljárási cselekmények

A közigazgatási eljárásjogi jogalkotás egyik legfontosabb kérdése, hogy miként határozható meg az adott norma hatálya: kire, milyen szervekre, milyen tevékenységtípusokra kell kitérnie az adott jogi normának. A Javaslat szerint a Modell Szabályokat az uniós közigazgatási eljárások során kell alkalmazni, vagyis az olyan közigazgatási eljárások alkalmával, amelyek *során európai uniós hatóságok járnak el, mégpedig olyan eljárás során, amikor valamilyen közigazgatási cselekményt foganatosítanak az uniós jog végrehajtása érdekében.* Ez a megfogalmazás meglehetősen tágnek tűnik, hiszen az uniós szervek jelentős része létrehozásának elsődleges oka az Unió jogának a végrehajtása. Ennek érdekében az Unió szervei számos intézkedést foganatosítanak. Így például a Bizottság kiterjedt hatáskörrel rendelkezik, és az európai közigazgatás legfőbb végrehajtási csúcsszerve. Ugyanakkor – ha már a Bizottságnál tartunk –, vannak olyan hatáskörei is a Bizottságnak, amelyek az uniós jog tagállami végrehajtásának hatékonyságát kívánják ösztönözni. Tipikusan ilyenek a Bizottság által kezdeményezett vagy lefolytatott hivatalból indított eljárások, a panaszeljárások vagy a kötelezettségsegzési eljárások. A fejezetünk következő részében részletesen is megvizsgáljuk, hogy miért nem tartjuk kellőképpen megalapozottnak a Javaslatban megfogalmazott szabályt.

A Modell Szabályok I-4. pontja határozza meg azokat a fogalmakat, amelyek a tervezet szövegében megjelennek, és némi magyarázatra szorulnak. Eszerint a Modell Szabályok *olyan közigazgatási eljárási cselekményekre* terjednek ki, amelyek eredményei az alábbiak lehetnek:

- jogilag kötelező erejű, általános hatályú nem jogalkotási aktus – a II. Könyvben meghatározottak szerint,
- a III. Könyvben meghatározottak szerinti határozat,
- a IV. Könyvben meghatározottak szerinti szerződés,
- az V. Könyvben meghatározottak szerinti kölcsönös jogsegély,
- a VI. Könyvben meghatározottak szerinti információkezelési tevékenység.

Tekintve, hogy az uniós közigazgatási szervek a fentiekben nevesített eljárási cselekményeken túl számos egyéb eljárási cselekményeket eszközölhetnek, némelyik uniós jogi szabályozóban is megjelenik, nem célszerű a fenti szűkítő szabály alkalmazása.

A Modell Szabályok szerint *a közigazgatási eljárás fogalmába a döntés előkészítése és meghozatala tartozik*, vagyis eljárásjogi értelemben az uniós közigazgatási eljárásjog a tagállami

⁹¹ A fejezet Boros Anita írása.

eljárásjogok terminológiájával élve az ún. *alapeljárás szabályait foglalja magába*. Ez azt jelenti, hogy a *jogorvoslati szabályok* nem jelennének meg az uniós közigazgatási eljárásjogi jogszabályban az RN-Javaslat szerint.

A Modell Szabályok az I-4. pontban kifejtett fogalom meghatározások körében akként rendelkeznek, hogy a *közigazgatási szervek* az uniós és a tagállami közigazgatási szervek, amelyek az eljárásaik során a Modell Szabályok szerint járnak el. Tekintve azonban, hogy nincs egy uniós közigazgatási szervezeti jogszabály, rendkívül sokféle közigazgatási szerv létezik, igen heterogén feladat- és hatáskörrel. Ez a definíció olyan értelemben is elgondolkodtató, hogy miként kell értelmezni a tagállami közigazgatási szervek eljárási kötelezettségét a Javaslat olvasatában, amikor ugyanis az uniós közigazgatási szervek eljárnak, az uniós jog implementálása révén közvetve ugyan az uniós jogot alkalmazzák. Vélhetően a Javaslat megfogalmazói arra gondoltak, hogy az uniós eljárási szabályokat akkor kell alkalmazni, amikor az uniós szervek az Unió valamely jogszabályát alkalmazzák eljárásaik során, a tagállami szervek esetében pedig olyan hatáskör gyakorlására kerül sor, amely egy uniós ügyben, uniós eljárás során valamely erre kijelölt tagállami hatóság hatáskörébe tartozik. Ilyen fordul elő például az uniós és a tagállami versenyhatóságok közötti hatáskörmegosztás eredményeként. A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról ugyanis konkrétan meghatározza, milyen hatásköröket gyakorolnak a tagállami versenyhatóságok, a tagállami bíróságok, valamint a Bizottság. A hivatkozott rendelet 4. cikke értelmében „a Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazása érdekében a Bizottság az e rendeletben biztosított jogkörökkel rendelkezik.” az 5. cikk kimondja, hogy „A tagállamok versenyhatóságai egyedi ügyekben alkalmazhatják a Szerződés 81. és 82. cikkét. E célból saját kezdeményezésükre vagy panasz alapján a következő határozatokat hozhatják: előírhatják a jogsértő magatartás befejezését, ideiglenes intézkedéseket rendelhetnek el, kötelezettségvállalásokat fogadhatnak el, pénzbírságot, kényszerítő bírságot vagy a nemzeti joguk által biztosított egyéb szankciót szabhatnak ki. Amennyiben a birtokukban lévő információk alapján a tilalom feltételei nem teljesülnek, olyan határozatot is hozhatnak, hogy részükről semmilyen intézkedés nem indokolt.” a rendelet 6. cikke emellett azt is megfogalmazza, hogy a nemzeti bíróságoknak jogköre van a Szerződés 81. és 82. cikkének alkalmazására.

Hasonlóképp elképzelhető, hogy *tagállami szervek vonatkozásában kerüljenek uniós eljárási szabályok megfogalmazásra bizonyos ellenőrzési funkciók tekintetében is*. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról szóló 210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet szerint a Főigazgatóság ellát bizonyos ellenőrzési hatósági feladatokat a 2007–2013 közötti illetve a 2014–2020 közötti programozási időszak tekintetében a Főigazgatóság az európai uniós és a nemzetközi támogatásokkal kapcsolatos ellenőrzési tevékenységét a *vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályok, valamint a nemzetközi ellenőrzési standardok* szerint elkészített, a Főigazgatóság főigazgatója által jóváhagyott *ellenőrzési kézikönyv* szerint végzi. Emellett az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK (2002. június 25.) Rendelet 53b. cikkének (3) bekezdésében, valamint az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK Rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2342/2002/EK Rendelet 42a. cikkében foglaltak teljesítése érdekében a Főigazgatóság minden év február 15-ig – az Európai Bizottság módszertani iránymutatásainak

megfelelően – összegzi a rendelkezésére álló ellenőrzési jelentéseket, véleményeket, igazolásokat és nyilatkozatokat. A feladat végrehajtása érdekében az államháztartásért felelős miniszter megküldi a Főigazgatóság részére az egyéb jogszabályok alapján számára megküldött jelentéseket, véleményeket, igazolásokat, és nyilatkozatokat, melyek a Főigazgatóságnak nem állnak rendelkezésére.

2. Az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonya

Azt már említettük, hogy az Unió jogában számos eljárási természetű norma található (lásd az *európai közigazgatási eljárási jog forrásai* című alfejezetet). Az eljárási szabályok között pedig megtalálhatók már most is az *általános és a speciális eljárási jellegű normák*. Ahogyan a tagállami közigazgatási eljárásjog esetében, az uniós eljárásjog tekintetében is nagyon fontos kérdés, hogy milyen az általános és a különös eljárási normák egymáshoz való viszonya: *amennyiben ugyanis az általános szabályok nem, vagy csak minimális eltérést engednek az ágazati eljárási szabályok számára, az eljárás túl merevvé, rugalmatlanná válhat. Másfelől viszont, ha az általános eljárási szabályok túl tág teret engednek a szektorspecifikus szabályoknak, a közigazgatási eljárás átláthatatlan és bonyolult szabályrendszert generálhat. Ebből következően a jogalkotónak kell meghatározni azt a középutat, amely a két véglet közötti legoptimálisabb szabályozási megoldást jelenti.*

A Modell Szabályok e tekintetben meglehetősen szűkszavúak, hiszen alapvetően három rendelkezés megfogalmazását javasolják az uniós eljárási kódexben:

- az általános szabályokat abban az esetben kell alkalmazni, amennyiben nincs valamilyen speciális eljárási szabály,
- a különös eljárási szabályokat az általános szabályokkal összhangban kell értelmezni,
- a különös eljárási szabályokat a mintaszabályok ki is egészíthetik.

Nos, álláspontunk szerint ez a kérdés nem ilyen egyszerű, és anélkül, hogy a már meglévő valamennyi szektorspecifikus területet a jogalkotó áttekintené, nem lehet a megfelelő megoldás mellett állást foglalni, de a II. 2. pontban ezzel kapcsolatban is állást foglalnunk.

3. Az Uniós és a tagállami eljárásjogok egymáshoz való viszonya a Modell Szabályok olvasatában

A Modell Szabályok szerinti javaslat megfogalmazásában a hatályra vonatkozó rendelkezések nem terjednek ki a tagállami hatóságokra, kivéve, ha *valamilyen uniós, szakigazgatási vagy ágazatspecifikus szabály ettől eltérően rendelkezik, vagyis kifejezetten előírja, hogy az adott eljárási szabályokat a tagállami szervek is alkalmazzák.*⁹² Ahogyan Balázs István is kifejti a fejezet következő részében, a tagállami és az uniós közigazgatási eljárásjogok között

92 Néhol maguk a Modell Szabályok is lehetőséget biztosítanak az eltérésre, így a hatály kapcsán az I. Könyv akként rendelkezik, hogy az V. és VI. Könyv mintaszabályai az V-1. és a VI-1. cikk rendelkezései szerint alkalmazandók a tagállami hatóságokra.

számos kapcsolódási pont fellelhető.⁹³ Ugyanakkor a javaslat nem ad választ arra, pontosan miként kell a tagállami közigazgatási szervek jogalkalmazói kötelezettségét a Modell Szabályok tekintetében értelmezni.

Itt utalnánk a fentiekén túl arra a kiegészítő szabályra is, mely a Modell Szabályok III. Könyvében található: a III-1. cikk az alapeljárás keretében foglalkozik a közigazgatási eljárás fogalmával, és akként rendelkezik, hogy a Modell Szabályokat azokra a közigazgatási eljárásokra is alkalmazni kell, *amelyek keretében egy tagállami hatóság határozatot készít elő és/vagy hoz, amennyiben az uniós különös jogszabály a III. Könyv alkalmazását előírja, vagy amennyiben a tagállam a III. Könyv szabályainak alkalmazása mellett dönt.* A parlament Állásfoglalásának 1. ajánlása szól az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról: eszerint a rendelet céljából azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják.

Ahogyan az EUMSZ 298. cikkében is nevesítésre kerül, az uniós igazgatás egy létező fogalom. Ebből következően a kidolgozandó rendeletnek *az uniós igazgatásra*⁹⁴ kell kiterjednie. Ezt a Modell Szabályok is hasonlóképp határozzák meg, amikor is úgy rendelkeznek, hogy a rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. A II. fejezetben utalni fogunk ugyanakkor arra is, hogy az uniós igazgatás és közigazgatás nem azonos fogalom: részint már szoltunk arról is, hogy nem tekintenénk helyes megoldásnak, amennyiben az uniós jogalkotó minden igazgatási cselekményt rögzíteni kívánna a rendeletben. A közigazgatási eljárásjog hatályának pontos határait az uniós jogalkotónak kell meghatároznia.

II. AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG HATÁLYA – A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE ÉS JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA AZ UNIÓS ELJÁRÁSJOGI KÓDEX HATÁLYRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEIT ILLETŐEN

1. Az Uniós közigazgatás és eljárási jog értelmezési tartományairól⁹⁵

1.1. Alapvetés

A Modell Szabályok alkalmazása hatályának tekintetében megkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy milyen szabályozásra is van felhatalmazása, illetve hatásköre az Uniónak a saját szervei tekintetében és a tagországokra kiterjedően.

Mindkét aspektuson belül újabb problémakörök találhatók, így az Unió saját szerveinél az, hogy a szabályozás minden intézmény és szerv közkapcsolataira kiterjedő eljárási

93 BALÁZS István: *az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről* = a hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései, szerk. GERENCSÉR Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015, 13–31.

94 Az uniós közigazgatási szervekről lásd részletesebben: BOROS: *A közigazgatási eljárásjog az Európai Unió jogában...*, i. m., 1–2.

95 Az alfejezet Balázs István írása.

szabályozás, vagy csupán az Unió közigazgatási jellegűnek minősíthető szervei, az ún. közvetlen igazgatási szervek eljárására terjed ki? Ez utóbbi függvényében kerülhet sor magának a szabályozásnak a végső elnevezésére is, hiszen nem mindegy, hogy az igazgatási, vagy közigazgatási eljárást szabályoz.

Az unió és a tagországok viszonyában pedig azt az alapkérdést szükséges körüljárni, hogy – bár a rendelet közvetlenül érvényesülő norma – de az intézményi önállóság elvét tiszteletben tartani kényszerül a közigazgatást érintően, így a tagországok közigazgatására kötelező rendelkezéseket nem tartalmazhat.⁹⁶ Ez alól azonban kivételt képeznek azok az esetek, amikor egy tagország uniós jogszabályt alkalmaz.⁹⁷ Ez utóbbi esetben egy újabb aspektust jelent az, hogy a különböző már meglévő, főként a versenyjogi területen érvényesülő különös eljárási szabályoknak mi lesz a viszonya az általánosnak minősíthető modellszabályozáshoz.⁹⁸

Mindezen kérdések tisztázása nem könnyű feladat, mert az előzőekben felsorolt problematikákhoz kapcsolt lábjegyzetekben megjelölt szabályozások és döntések, illetve tervezett szándékok esetenként egymásnak ellentmondók, vagy megfelelően stabil jogi alapokat nélkülözök, mely a jogállamiságra épülő unió működésében eleve problémát okoz, de pláne nem célszerű ilyen bizonytalan alapokra építeni egy új intézményként bevetendő modell-szabályozást sem.

Miközben pedig nagyon fontos és támogatandó cél az, hogy az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében – minden egyedi esetekben követendő eljárásra – egységes európai sztenderdeken alapuló eljárási szabályok kerüljenek kidolgozásra és alkalmazásra. Ennek azonban célszerű és jogszerű határait is szükséges kijelölni azért, hogy az a valóságban is tudjon érvényesülni és pozitív hatást kifejteni, kisugározni a ma még sokszínű tagállami közigazgatások felé.

Ebben a folyamatban sok mindenre figyelemmel kell lenni, így mindenekelőtt arra, hogy az Unió szervei, intézményei és hivatalai sui generis intézmények, melyek helye és szerepe nem feleltethető meg mechanikusan a tagállamok állami szerveinek.⁹⁹ Így különösen igaz

96 EUMSZ 197. cikk.

(1) „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – amely az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni.

(2) az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítéseit, amelyek az uniós jog végrehajtásához szükséges közigazgatási kapacitásaik javítására irányulnak. Az ilyen fellépés különösen az információk és a köztisztviselők cseréjének megkönnyítését, valamint a képzési programok támogatását foglalhatja magában. Az ilyen támogatás igénybevételére egyik tagállam sem kötelezhető. Az e célból szükséges intézkedéseket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen harmonizációját.

97 Lásd a Javaslat III. Könyvének bevezetését: “[...] The rules of Book III are applicable to EU authorities whenever they make administrative decisions, whether in the context of direct or composite/shared administration. They are only applicable to Member State authorities where EU sector specific legislation so provides, or where a particular Member State chooses to adopt the rules.” 70.

www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20I%20-%20general%20provision_2014-09-03%20individualized_final.pdf (2015. 08. 13.)

98 Az Állásfoglalás, Melléklet. 2. „A rendeletnek egyetemes elveket kell tartalmaznia, és olyan eljárást kell megállapítania, amely lex specialis hiányában de minimis szabályként alkalmazandó. Az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.”

99 Lásd: VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m.

ez a közigazgatásra, hiszen a modellszabályozás minden uniós szerv, intézmény és hivatal igazgatási eljárására kiterjedne, míg a végrehajtó hatalmi ági feladatokat ellátó uniós szervek köre ennél nyilvánvalóan szűkebb kört jelent az ezzel foglalkozó nemzetközi¹⁰⁰ és hazai szakirodalom¹⁰¹ szerint is.

További fontos szempont annak számbavétele is, hogy az Unió tagállamai nemet mondtak az integráció olyan típusú kiterjesztésére, melyben a tagállami szuverenitás további csökkenése eredményeként egy szupraállam jönne létre, ennek megfelelő egységes közigazgatással. Az EUSZ adta keretek közt tehát ma nem lehetséges a tagországi közigazgatásra, így ennek eljárására sem uniós szabályozást bevezetni. Ha pedig ehhez hozzátesszük azt a valós ténytet, hogy a tagországok közigazgatása és eljárása napjainkban egymástól igen különböző rendszereken nyugszik, akkor egy ilyen kísérlet eleve kudarcra is lenne ítélve.¹⁰²

A modellszabályozás mozgástere tehát meglehetősen szűk és bizonytalan, ezért sem véletlen az, hogy Európa legjobb közjogászaiból álló munkacsoport oly sokat dolgozott már eddig is rajta,¹⁰³ és az említett korlátokra többen is utalnak publikációikban.¹⁰⁴

Mindezekre tekintettel rögzíthető az, hogy a modellszabályozásnak sem céljai, sem tartalma, de a hatálya sem vizsgálható tágabb összefüggések számbavétele nélkül.

Ennek körében különösen az európai közigazgatás és európai közigazgatási jog problematikája az, ami kiemelendő.

1.2. Az „Európai Közigazgatási Térség”-ről

Az unió tagállamai közigazgatásának napjainkra egységes értelmezési kereteket adó „Európai Közigazgatási Térség” fogalma és követelményrendszere az Európai Unió keleti bővítési folyamatában alakult ki. Az OECD SIGMA program által kidolgozott dokumentum eredetileg a tagállami működéshez szükséges közigazgatási kapacitás kialakításához és méréséhez adott segítséget.

Az eredeti megfogalmazás szerint „az Európai Közigazgatási Tér a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig több tényező is befolyásolja, köztük az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti

100 Így pl. A legújabbak közül összefoglaló jelleggel: Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd.: *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 13–56.

101 A hazai szakirodalom egyik legújabb eredményeit lásd GERENCSÉR, BERKES, VARGA Zs. szerk.: *a hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*, i. m., 574.

102 Lásd bővebben: BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, i. m.

103 Lásd VARGA Zs., i. m., továbbá Herwig C.H. HOFMANN, François LAFARGE, Jens-Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER: *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne: Le modèle ReNEUAL*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

104 Így pl. Jean-Marc Sauvé, a Francia Államtanács alelnöke az európai ombudsman által 2014. május 19-én a tárgykörben szervezett konferencián, www.conseil-etat.fr/content/download/4037/12139/version/2/file/2014-05-20-codification-procedure-administrative.pdf (2015. 07. 21.).

rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat”.¹⁰⁵

Az ilyen, a globalizáció által erősen befolyásolt felfogás szerint az idők során a tagországok közigazgatását az Unió hatásköréből kiemelő ún. intézményi önállóság elve ellenére is létrejött az „informális közigazgatási *acquis communautaire*” köre, mely magába foglal minden olyan uniós rendelkezést, amely horizontálisan vagy ágazatilag érinti a közigazgatási eljárási szabályokat, a szervezetet és egységes joggyakorlatot eredményez az Európai Unión belül. E felfogás szerint az „informális közigazgatási *acquis communautaire*” alkalmazási módja és mértéke határozza meg az egyes tagországok tekintetében azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához nemzeti közigazgatásuk milyen kapacitással rendelkezik. A folyamat eredménye pedig a közigazgatási europanizáció és a konvergencia, mely tartalmilag kitölti az „Európai Közigazgatási Térség” fogalmát.

Az „Európai Közigazgatási Térség” ideája azonban sokáig támadható volt a megfelelő jogi alapok hiánya miatt, így különösen az „informális *acquis*” önmagában is vitatható jogi természetű miatt. A feltételezett, de sokak által vitatott¹⁰⁶ europanizáció és konvergencia érvényesülését a konkrét közigazgatási intézmények szintjén pedig nem sikerült általánosan elfogadott módszerekkel mérni és kimutatni. Ezek alapján viszont továbbra is kétségbe vonható az Európai Közigazgatási Térség azon tartalmi eleme, miszerint az „a tagállami közigazgatások fejlődését konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt”. Nem meglepő ezért az sem, hogy egyes szerzők¹⁰⁷ az OECD SIGMA által adott fogalom egészét a kezdetektől fogva azzal a fő kritikai elemmel illeték, hogy benne keveredik az Unió és a tagállamok kötelező és valós együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországi közigazgatások vélt konvergenciájának folyamata.

Napjainkra azonban az Európai Közigazgatási Térség vázolt jellemzői és jogi háttere némileg változni látszik, annak ellenére, hogy a közigazgatás az EUSZ 4–5 cikkei alapján ma is tagállami kompetencia maradt.

A változások központi eleme olyan jogelvek megjelenése az uniós jogban, a Chartájában¹⁰⁸ rögzített „megfelelő ügyintézéshez való jog” egyes elvei, vagy a Bíróság által is alkalmazott elvek, melyek elsődlegesen a *helyes hivatali magatartás európai kódexében*¹⁰⁹ kerülnek további kibontásra. Tekintve, hogy az előző fejezetben ezekről már részletesen szoltunk, itt csak utalás szintjén hívnánk fel a figyelmet az említett elvek jelentőségére.

Amennyire örömdetes az Unió működése szempontjából az, hogy az európai jogfejlődés eredményeként – nem kis mértékben a tagállamok egy része hatályos jogi szabályozásában

105 *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers Nr. 27, CCNM SIGMA/PUMA (99) 44/REV 1, Paris, 1999.

106 Így pl. Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd.: *Traité de droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2014, 465.

107 Danielle BOSSAERT: *Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen*, Maastricht, 2001.

108 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT (2015. 07. 08.)

109 www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf (2015. 07. 08.).

már régebb óta jelen lévő intézmények hatására – ezen elvek jogilag releváns formában történő megjelenése, annál kevésbé értelmezhető ez az egységesülő európai közigazgatás közös nevezőjeként. A felsorolt elvek tanulmányozásakor ugyanis szembevetendő az, hogy a Charta idézett rendelkezései nem közigazgatás-specifikusak, és azok egyébként is minden (nem csak a közigazgatásnak minősíthető) uniós intézményre és szervre kiterjednek.

A Kódex jogi erővel nem bíró ajánlásai szintén általánosak és olyanok, melyek már számos tagországi eljárásjogi szabályozásokban egyébként is megtalálhatók, megjelenésük uniós szinten ezért inkább ráhatásként, mint a tagországi közigazgatásokra történő visszahatásként értelmezhető. Ugyanakkor kétség kívül inspirálóan hathatnak olyanokra, mint pl. Franciaország,¹¹⁰ mely ez idáig ellenállt a hasonló szabályozás szükségességének.

A vázolt jogfejlődés tehát fontos a már hivatkozott közös európai (köz)igazgatási kultúra örökségének szempontjából, de nem minősíthető áttörésnek egy egységes és integrált európai közigazgatás létrehozása felé még akkor sem, ha a modellszabályozás ezeket az eredményeket összefoglalva igen jelentős kísérlet az Unió „megfelelő igazgatásának” továbbfejlesztésére.

A fejlődés ugyanakkor része az „Európai Közigazgatási Térség” dinamikus változásának, mert megváltoztatja az eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum „informális acquis” jellegét. Közpolitikai dokumentumból jogilag releváns és az Európai Bíróság által alkalmazott tagországi közigazgatások és az EU igazgatási szerveinek közös értékrendjévé vált.

Az érvényesülés mechanizmusa az Unió ún. közvetlen igazgatási szerveinél és a tagországi közigazgatási szervekkel együtt végzett igazgatásban hat, illetve – kiterjesztett értelmezéssel akkor – ha a tagországi közigazgatások uniós jogot közvetlenül alkalmaznak.¹¹¹

Ez utóbbi probléma azonban e keretből kilépve átvizsgálva egy, az európai közigazgatás szempontjából aktívabb felfogást az ún. *európai közigazgatási jog és az európai közigazgatás* tárgykörének szükségszerű vizsgálatára. E felfogás szerint ugyanis a mára már kialakult európai közigazgatási jog a tagországok közigazgatásába beszivároghatva az eddig tárgyaltaknál lényegesen szolidabb jogi alapokra helyezi az egységesülő európai közigazgatás kifejlődését.¹¹²

1.3. Európai (köz)igazgatási jog¹¹³ és európai (köz)igazgatás?

Az európai (köz)igazgatási jog fogalma és tartalma első, inkább teoretikus megjelenésének két évtizede óta¹¹⁴ jelentős változáson ment át, és ez napjainkban is tart.

110 Így pl. A 2013. november 12-i törvény a közigazgatás és az állampolgárok közti kapcsolatok egyszerűsítéséről.

111 Lásd a Bíróság 2013. február 13-i, az Akerberg-Fransson ügyben hozott C-617/10 sz. döntését.

112 Lásd részletesen: BALÁZS: *az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről*, i. m., 13–31.

113 A címben és máshol is alkalmazott zárójeles „(köz) igazgatás” kifejezés annak a terminológiai problémának a jelzéséül szolgál, hogy az a nemzeti közigazgatások fogalmához képest a „droit administratif” nem biztos, hogy közigazgatásnak fordítható. Az EU intézményeinek igazgatása ugyanis szélesebb kört foglal magába, mint a végrehajtó hatalmi ági funkciókat ellátó közigazgatási szervek.

114 Lásd SCHWARZE: *Sources of European Administrative Law*, i. m.

Ahogy az a korábbiakban már említettük, az európai (köz)igazgatási jog szélesebb és igen kiterjesztő értelmezése szerint¹¹⁵ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, melyet a nemzeti közigazgatások alkalmaznak harmonizált közösségi jogként, és így az uniós és a tagállami közigazgatási jogot összeköti, így együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált, és így az a közösségi vívmányok része.

A szélesebb fogalom kritikus alapkérdése éppen az, hogy pontosan mi nyilvánítható az uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő ún. harmonizált normáknak, ide lehet-e érteni az uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, vagy a nemzeti jog visszahatását az uniós joganyag létrejöttére? az erre adott igenlő válasz viszont teljes egészében összemosná az Unió közvetlenül érvényesülő jogi normáit és a nemzeti közigazgatási jogot, mely jelenlegi körülményeink közepette álláspontunk szerint is komoly értelmezési és alkalmazási problémákhoz vezetne.

Éppen e problémák miatt elfogadottabb az európai (köz)igazgatási jognak a szűk fogalma, mely felfogás még nem terjed túl az EU intézményrendszerén, és nem próbálja asszimilálni a tagországi közigazgatásokat. Legfőbb kritikai eleme e felfogásnak az, hogy „az Európai Unió intézményeinek igazgatására vonatkozó elvek és szabályok” mennyiben minősíthetők közigazgatásinak? Még tágabb összefüggésben pedig a hatalommegosztásnak az Unió intézményrendszerében való érvényesülése, illetve a végrehajtó jellegű aktusok kibocsátási mechanizmusa az, mely tisztázandó kérdés.¹¹⁶

Nem kevésbé problémás kérdés az európai (köz) igazgatási jog forrásainak tárgyköre sem. Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések, illetve az azokból kinyerhető általános jogelvek.

Az Európai Bíróság joggyakorlata részben ezekre épül az olyan alkalmazott jogelvek esetében, mint a közigazgatási aktusok törvényességének elve, az egyenlő elbánás elve, az arányosság elve, a felelősség elve, a jogorvoslathoz való jog elve, vagy a védelemhez való jog elve, illetve olyan sajátos közigazgatási elv, mint az ügyek észszerű határidőben történő intézésének elve. Ezek esetében is vitatható azonban az, hogy azok a Bíróság joggyakorlata által kifejlesztettek lennének akkor, amikor a tagállamok jelentős részében azokat a hatályos nemzeti jog már régebb óta tartalmazza.

A Bíróság joggyakorlata ennek ellenére fontos, mert az európai (köz)igazgatási jog kodifikációját továbbra is gátolják a meg nem oldott elvi problémák és nem utolsósorban az a jogi alaphelyzet, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt. Mindez nem jelenti azt, hogy az írott közigazgatásnak is minősíthető jog fejlődése ne lenne kimutatható – különösen az egyes szakigazgatási ágazatokban (pl. Az Unió versenyjogi szabályozás és az azt végrehajtó saját intézményrendszer kialakítása), de az erre irányuló törekvésekre jó példa a témánk szempontjából kiemelt modellszabályozásra irányuló kodifikációs munkák köre.¹¹⁷

115 Lásd: *Introduction generale = Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd., Bruxelles, Bruylant, 2007, 3–4.

116 A problematika lényegét dolgozza fel AUBY, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, CHEVALLIER, *i. m.*, 5. sz. jegyzet, 41–309.

117 Lásd: VARGA Zs.: *i. m.*

Azonban itt sem hallgathatóak el a jelzett alapvető értelmezési problémák, melyek az erről szóló parlamenti határozat esetében is tetten érhetők.¹¹⁸

A határozat kimondja egyebek közt azt, hogy „[a] rendelet céljául azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia. A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással [...]”¹¹⁹

Nyilvánvaló az, hogy a hatályban jelzett „uniós intézmények, szervek és hivatalok” mindegyikét még a sajátos uniós viszonyok figyelembe vételével sem lehet közigazgatásának nyilvánítani, ezért maga az eljárás is inkább „igazgatási”, mint közigazgatási lehet, de mindenképp bizonytalan tartalmú.¹²⁰

Az igazgatás fogalma ugyanis keveredik a közigazgatás fogalmával, mely utóbbi esetében okkal merül fel az Unió működése szempontjából a már felvetett, és az Unió egyes intézményeinek államhatalmi ági és funkciók szerinti beazonosítását övező problémák köre. Ennek az önmagában is igen bonyolult, de a tagállami működéstől alapvetően eltérő, azzal nehezen összehangba hozható kérdésnek a beható vizsgálata azonban meghaladja ezen írás kereteit,¹²¹ viszont e nélkül nem oldható fel az egész problematika sem.

A probléma nem kevésbé nagy akkor sem, ha a tárgykör organikus megközelítéseként a közigazgatási szerveket vizsgáljuk a kialakult elméleti tipológia alapján az európai közigazgatásban.¹²²

Eszerint ugyanis az Unió szempontjából megkülönböztethetünk közvetlen igazgatást, közvetett igazgatást és együttes igazgatást. A közvetlen közigazgatás alatt az Unió azon közigazgatásának minősíthető szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értik, melyek alapvetően az uniós jogi eszközei közül a rendeleteket és a határozatokat alkalmazzák, uniós költségvetésből és Uniós köztisztviselőkkel működnek, aktusaik pedig az Európai Bíróság és az európai ombudsman ellenőrzése alatt állnak.¹²³

118 www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU, (2015. 07. 08.)

119 Lásd az előző jegyzetet.

120 A problémáról bővebb fejtegetés található GERENCSÉR, BERKES, VARGA Zs.: *i. m.*, 534–539.

121 Erre tesz kísérletet egyebek közt VARGA Zs.: *i. m.*

122 Jacques ZILLER: *Les concepts d'administration directe, d'administration indirecte et de coadministration et les fondements du droit administratif européen. = Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Emilie CHEVALIER éd.: Bruxelles, Bruylant, 2014, 5. sz. jegyzet.

123 Jacques ZILLER: *i. m.*, 332.

Ide tartoznak az ún. végrehajtó ügynökségek, mint például a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatala (TEN-T EA), az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége (ERCEA), Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Ügynökség (EACI) stb.¹²⁴

Ezzel szemben a közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagállami közigazgatás által végzett tevékenység. E szervek elsősorban a nemzeti közigazgatási jogot alkalmazzák, illetve az uniós rendeletek és határozatok mellett az irányelveket és az ezek alapján harmozított nemzeti jogot, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai. Az együttes igazgatás pedig olyan területekre jellemző, mint pl. a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika. Ez azonban nem minden felfogás szerint jelent önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magába foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését, melyben mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

A sokáig csak elvi kategorizálás napjainkra jogilag relevánssá vált, és nagy jelentősége van az európai közigazgatási jog kiterjesztő, vagy tág értelmezése szempontjából is.¹²⁵

Ahogy az már említésre került, a (köz)igazgatásra vonatkozó uniós jogi szabályozás központi elemét képezi az Alapjogi Charta 41.cikkében szabályozott megfelelő ügyintézéshez való jog. Az 51. cikkben szabályozott alkalmazási kör szerint pedig „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre [...]”

Ez a rendelkezés egyes szerzők szerint¹²⁶ megnyitotta az utat olyan szabályozások előtt, mint pl. az EUMSZ 291. cikke,¹²⁷ mely feljogosítja a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedések körében az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó szabályokat.

Mindezekre tekintettel tehát az Unió a közigazgatási jog terén a tagországi közigazgatások feletti szabályozási jogot kapott, és ezért az e körbe tartozó, közvetlenül érvényesülő szabályozást kell alkalmazni minden olyan esetben, amikor azok uniós jogot alkalmaznak.

Az európai közigazgatási jog tágabb értelmezésének így kialakultak már a szolid jogi alapjai, és az a közvetlen európai közigazgatással együtt az egységes európai közigazgatás jog, mint „*ius commune*” kialakításának bázisává vált.

Ebben a folyamatban pedig a modellszabályozás nagyon fontos helyet foglalna el, mint közvetlenül alkalmazandó rendelet egységes keretétül szolgálna a ma még egymástól igen eltérő tagországi közigazgatási eljárásoknak.

124 A végrehajtó ügynökségek az 1605/2002-es EK tanácsi (pénzügyi) rendelet 55. cikke alapján létrehozott, és az 58/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 11., 2003. 1. 16.) alapján brüsszeli vagy luxemburgi székhellyel működő, meghatározott időre létrehozott olyan szervezetek, amelyek egy vagy több közösségi program irányításához kapcsolódó feladatokat látnak el.

125 Az unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom rendelet 58 és 59. cikkei által intézményesített fogalom.

126 ZILLER: *i. m.*, 328.

127 www.europaalkotmányjog.eu/?p=408 (2017. 03. 13.)

E kiterjesztő felfogást azonban sokan vitatják¹²⁸ legfőbbképpen azért, mert kivételes – a szubszidiaritás jegyében érvényesülő – intézményekre próbál olyan általános szabályokat építeni, melyek amúgy ellentétesek az EUSZ hatásköri szabályaival.

Álláspontunk szerint az Európai Közigazgatási Térség kiegyensúlyozott fejlődése szempontjából komoly veszélyeket jelenthet az ilyen erőltetett értelmezés. Az ugyanis az eredeti jogon kívüli fogalomból így nem mindenki által elismert jogi kategóriát képezne, hanem a hatályos jogon túlterjeszkedő, önkényes és bizonytalan jogfogalmat. Ez pedig biztosan nem szolgálná azok tiszteletre méltó törekvéseit sem, akik bízunk a közös európai közigazgatás perspektivikus létrejöttében.

Mindezekre tekintettel ma inkább realitás az Európai Közigazgatási Térség olyan értelmezése, miszerint „az nem az egységesítést foglalja magába, hanem ellenkezőleg, az a különbözőségek egymás melletti létezését és kölcsönös kapcsolatát ígéri.”¹²⁹

III. A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE. JAVASLATOK AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGI KÓDEX HATÁLYÁRA VONATKOZÓAN¹³⁰

Ahogy az előzőekben láttuk, sokkal nagyobb munka vár az uniós jogalkotóra, mint ahogyan azt a Modell Szabályok megalkotói gondolták. Számos alapkérdés tisztázása ugyanis még várat magára. Ezek mélyreható vizsgálata nélkül ugyanakkor álláspontunk szerint nem lehet az uniós közigazgatási eljárásjog irányadó szabályait meghatározni.

A hatály kapcsán célszerű lenne első körben megvizsgálni az alábbiakat.

Ad a) Milyen ügyek tekintetében szeretne a szabályozás eszközével élni a jogalkotó, vagyis mit tekinthetünk *uniós közigazgatási ügynek*?

Ez a kérdés szorosan összefügg azokkal a tényezőkkel, amelyeket a továbbiakban fogunk elemezni, de előljáróban érdemes kiemelni, hogy a Bíróság esetjogában most is találkozhatunk ezzel a kifejezéssel, noha a tartalmát tekintve a Bíróság nem foglal állást: ilyen például a T-366/00. sz. ügyben az Elsőfokú Bíróság a felperes által a közigazgatási ügy irataihoz csatolt egyes mellékletek vonatkozásában vizsgálódott.¹³¹ Az uniós közigazgatási szervek nemcsak kifelé ható eljárási cselekményeket fogatosítanak, hanem számos olyan igazgatási tevékenységet látnak el, amelyek belső, szervezeti, ügyviteli jellegűek.

Ennek megfelelően számos szabályozó elsősorban a belső működési mechanizmusokat, igazgatási, ügyviteli szabályokat határozza meg. *Álláspontunk szerint ezek a szabályok nem igényelnek uniós szintű jogalkotási beavatkozást.* Megfontolandónak tartjuk azonban, hogy ezeket a belső szabályozókat is valamilyen azonos mederbe terelje az uniós jogalkotó, és ezáltal könnyen behatárolható legyen, hogy az Unió hatalmas szervezetrendszeréből milyen

128 Lásd Jean-Marc Sauvé utalásait a tárgykörben a 2014 februárjában, Firenzében szervezett nemzetközi konferencia megállapításaira.

129 Emilie CHEVALLIER: *L'espace administratif européen = Traité de droit administratif européen*, Jean-Bernard AUBY, Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHERE, Emilie CHEVALIER éd., Bruxelles, Bruylant, 2014, 465.

130 A fejezet Boros Anita írása.

131 Az Európai Bizottság kontra Scott SA, C-290/07. P. sz. ügy.

szerveket tekintünk közigazgatási szerveknek, azok milyen belső szabályozók alapján járnak el, és milyen szervezeti megoldások jellemző rájuk. Amennyiben a Bizottság főigazgatósága-it, szolgálatait alaposabb vizsgálat alá vetjük, láthatjuk, hogy a hivatalos honlapokon a legtöbb információ nem egységes felépítés szerint kerül közzétételre, sőt vannak olyan szervek is, amelyek honlapján csak néhány elenyésző információ található az adott szerv működésére és eljárására vonatkozóan.

Ugyanakkor vannak olyan uniós szabályozók, amelyek javarészt belső működési mechanizmusokhoz kapcsolódó eljárási szabályokat fektetnek le, ám hatásukat tekintve az adott szervezeten kívülre ható joghatással bírnak. Ezek közül kiemelendő a Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek az uniós jog alkalmazása a panaszosokkal való kapcsolattartás korszerűsítése tárgyában.¹³²

A Közlemény bevezetőjében az olvasható, hogy a Szerződésekben és jogi aktusokban meghatározott célkitűzések sikeres megvalósítása azon múlik, hogy a tagállamok mennyire hatékonyan alkalmazzák az uniós jogot. A Szerződések öreként a Bizottság elismeri, hogy a panaszos döntő szerepet tölt be annak elősegítésében, hogy a Bizottság felderíthesse az uniós jog megsértésének eseteit. A Bizottság ebben a közleményében határozza meg, hogy melyek azok a panaszos érdekében megteendő adminisztratív intézkedések, amelyek meghozatalát vállalja a panaszos panaszának kezelése és a szóban forgó állítólagos jogsértés értékelése során.

Ennek megfelelően panasz a Bizottságnál tett írásbeli lépés, amely az uniós joggal ellentétes tagállami intézkedéseket, mulasztásokat vagy gyakorlatokat jelent be, míg a panaszos a Bizottsághoz panaszt benyújtó személy vagy szerv. A Közlemény azt is leszögezi, hogy bárki illetéktelenesen panaszt nyújthat be a Bizottságnak egy tagállam bármely intézkedése ellen (törvény, rendelet vagy adminisztratív intézkedés), vagy egy intézkedés tagállam általi elmulasztása, illetve bármely tagállami gyakorlat ellen, amelyet összeegyeztethetetlennek tart az uniós joggal.

A Közlemény számos eljárási szabályt is meghatároz, így például azt, hogy a panaszosoknak az eljárás megindításához nem kell bizonyítaniuk érdekeltységük meglétét; sem pedig azt, hogy a panaszolt intézkedés, mulasztás vagy gyakorlat közvetlenül és személyesen érinti őket, a panaszok nyilvántartásának, átvételének, benyújtásának, módszereinek szabályait illetően.

A fentiekben kiragadott példa alapján a legfontosabb feladat a jelen pontunk tekintetében az, hogy az uniós norma előkészítése során vizsgálat alá vonjuk azokat a már meglévő uniós jogszabályokat, amelyek jelenleg is alkalmazandó eljárási szabályokat határoznak meg annak érdekében, hogy ténylegesen láthassuk, hogy jelenleg milyen eljárási mechanizmusok léteznek az Európai Unió igazgatásában, és azokból milyen általános következtetések vonhatók le. Az Unió jogában közel annyi szektorspecifikus eljárás létezik, eltérő részletességű eljárási szabályozással. A kilencvenes évektől azonban megfigyelhető az a tendencia, hogy azokon a területeken, amelyek relevánsak az Unió piacának működtetése vagy az aktuális uniós politikai célkitűzések tekintetében, részletesebb eljárási szabályok kerültek kidolgozásra

¹³² COM/2012/0154 final.

(lásd például az uniós támogatáspolitikát, közbeszerzés vagy versenyjog területét). Emellett meg kell vizsgálni azt is, hogy – ahogy láttuk a Bizottság esetében is – az egyes uniós közigazgatási szervek milyen, nem jogszabályban megjelenő szabályrendszert alkalmaznak. A Bizottság eljárási szabályzatának¹³³ melléklete¹³⁴ például olyan eljárási szabályokat is meghatároz, amelyek fontosak lehetnek az uniós szervekkel való kapcsolattartás szabályainak kidolgozása során is, így például az elektronikus és a papír alapú kapcsolattartás, a dokumentumokhoz való hozzáférés tekintetében alkalmazott szabályok.

A vizsgálatunk eredménye vélhetően az lesz, hogy az uniós közigazgatási szervek egy része valamilyen szakpolitikai feladat végrehajtására hivatott. A feladatai ellátása során ugyanakkor nem rendelkezik olyan hatáskörökkel, amelyek a szervezeten kívülre ható módon jogokat és kötelezettségeket keletkeztetnének. Emellett léteznek olyan uniós közigazgatási szervek is, amelyek a hazaihoz hasonlóan hatósági jellegű feladatokat látnak el: az uniós jog végrehajtása és kikényszerítése érdekében ellenőriznek, szankcionálnak. Ennek megfelelően azt kell eldöntenünk, hogy az uniós eljárási kódex olvasatában mit értünk közigazgatási ügyön? Ahogy említettük, ezt a feladatot csak úgy tudjuk megfelelőképp teljesíteni, ha megvizsgáljuk a már létező uniós eljárási jogviszonyokat, azok jellemzőit, számosságát, szabályozottságát, és az azokkal kapcsolatos jogalkalmazói joggyakorlatot – és ez nem csak a Bíróság gyakorlatát jelenti.

Az Állásfoglalás szerint az uniós eljárási kódexnek nem kell kitérnie az olyan természetes eljárásokra, amelyek egy adott uniós közigazgatási szerv *belső eljárását szabályozzák*. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezen a területen ne kellene „rendet tennie” az uniós jogalkotónak: *fel kell ugyanis számolni az egyes uniós közigazgatási szervek belső működésére vonatkozó szabályozási ellentmondásokat*, hiszen sok esetben ezek a szabályozók – pl. a Bizottság eljárási szabályzata is – ún. kifelé ható eljárási cselekményeket, alapelveket is lefektetnek. Ebből következően a kidolgozandó eljárási kódexnek egy általános, ám az eljárási szabályokat kellő alapossággal meghatározó szabályrendszernek kell lennie annak érdekében, hogy az egyes szervezetek tekintetében irányadó belső szabályozók valóban a belső működésre vonatkozó szabályok meghatározására szorítkozhassanak.

Az uniós közigazgatási eljárási ügy fogalmát tekintve szintén áthidalandó probléma, hogy nem határolható el olyan konzekvensen egymástól az uniós jogalkotás és végrehajtás, mint a legtöbb tagállami jogrendszerben. Az EUMSZ 289. cikke szerint a rendes jogalkotási eljárás rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Bizottság javaslata alapján, az Európai Parlament és a Tanács által történő közös elfogadásából áll. Emellett a Szerződések által külön meghatározott esetekben rendeleteknek, irányelveknek vagy határozatoknak a Tanács közreműködésével az Európai Parlament által történő, vagy az Európai Parlament közreműködésével a Tanács által történő elfogadása különleges jogalkotási eljárásnak minősül. Azt is kimondja ugyanakkor e cikk (3) bekezdése, hogy a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusok jogalkotási aktusoknak minősülnek. Emellett számos olyan primerjogi

133 [C(2000) 3614]

134 Az Európai Bizottság személyzetének társadalmi kapcsolatai során tanúsított helyes hivatali magatartására vonatkozó szabályzat.

szabály létezik, amely kifejezetten valamilyen jogalkotási aktus kibocsátására ad felhatalmazást. Álláspontunk szerint az *uniós közigazgatási eljárásjog nem kifejezetten hivatott jogalkotási jellegű aktusok szabályozására*.

Ad b) Feltétlenül meghatározandó az is, hogy *pontosan milyen közigazgatási szervek eljárására kellene kitérnie az új uniós közigazgatási eljárási rendeletnek*.

Ahogy arra már többször utaltunk, az Unióban számos közigazgatási szerv létezik, különböző felépítéssel, működési mechanizmussal. Azt is említettük már, hogy célszerű lenne első körben ezeket a szerveket feltérképezni és általános vonásaikat összevetni. Az bizonyos, hogy különbséget kell tenni az Unió jogának közvetlen és közvetett végrehajtásáért felelős, vagyis az uniós és a tagállami szervek között: *álláspontunk szerint az európai közigazgatási eljárási kódexnek kizárólag az Unió közigazgatási szervezetrendszerére kell kiterjednie az olyan jogviszonyokban, amelyek során az adott közigazgatási szerv az eljárása során valamilyen jogot vagy kötelezettséget keletkeztet a vele kapcsolatba kerülő uniós üggyel*.

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet 2. cikke például akként rendelkezik, hogy „bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni az e rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint. Ugyanezen elvek, feltételek és korlátok betartásával az intézmények dokumentumaikhoz való hozzáférést nem tagállamban lakó, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel nem rendelkező természetes vagy jogi személyek számára is biztosíthatnak. [...] Ez a rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.”

A személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló 45/2001/EK rendelet 1. cikkének (1) bekezdése szerint a rendelet hatálya az Európai Közösségeket létrehozó szerződések által, vagy azok alapján létrehozott intézmények és szervek, a továbbiakban „közösségi intézmények és szervek” gondoskodnak a természetes személyek alapvető jogainak és szabadságainak – különösen a magánélet tiszteletben tartásához való joguknak – a személyes adatok feldolgozásával összefüggő védelméről.

A fenti két uniós jogszabály általános jellegű eljárási normákat határoz meg a dokumentumokhoz való hozzáférés és a személyes adatok védelméről, illetve feldolgozásáról. Mindkét jogi norma hatályát érdemes vizsgálat alá vonnunk, amikor az uniós közigazgatási eljárási rendelet hatályát kívánjuk meghatározni, és inkább abba az irányba elindulunk, hogy az uniós közigazgatási eljárási kódex hatályát is olyan uniós szervekre kellene kiterjeszteni, amelyek legitimitása valamilyen uniós jogszabályból eredeztethető.

Ebből az is következik, hogy a tervezetnek nem kell kitérnie a közvetett közigazgatás, vagyis a tagállami eljárásjogok szabályaira.¹³⁵ Ezt abszolút támogathatónak tartjuk, tekintettel arra,

135 Lásd ehhez a Teresa Cicala kontra Regione Siciliana ítéletet a C-482/10. sz. ügyben.

hogy az Unió egyes tagállamaiban igen heterogén közigazgatási eljárásjogi megoldások alakultak ki.¹³⁶

A Modell Szabályok fogalomrendszerében *hatáskörrel rendelkező hatóság* minden olyan uniós közigazgatási szerv, amelynek feladata a közigazgatási intézkedésnek az alkalmazandó jogszabályok szerinti végrehajtása. A tagállami közigazgatási szervezeti jogi megoldások teljes ismerete nélkül is kijelenthető, hogy ez a definíció az említett alapkérdések – vagyis uniós igazgatás, közigazgatás, eljárásjog – tisztázása nélkül értelmezhetetlen, tekintve, hogy nem tudjuk, mit takar a „közigazgatási” illetve az „intézkedés” tényleges fogalma. Tehát, ha csak kiragadunk két példát, elgondolkodtató, vajon a szóban forgó rendelet hatálya alá tartozónak tekintendők-e a Modell Szabályok olvasatában például Magyarországon a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatala alatt működő National Supervisory Authority által ellátott tanúsítási és felügyeleti tevékenység, vagy az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló, 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet 80. cikke (4) bekezdésének megfelelően a Bizottság által a tagállamokkal szemben végrehajtott pénzügyi korrekciók?

Ad c) Amennyiben meghatároztuk, hogy milyen szervek, milyen eljárására vonatkoztatható az uniós közigazgatási eljárási kódex hatálya, azt is el kell dönteni, hogy az eljárás mely szakaszait szabályozza az új jogszabály.

A Modell Szabályok szerint *a közigazgatási eljárás fogalmába a döntés előkészítése és meghozatala tartozik*, vagyis eljárásjogi értelemben az uniós közigazgatási eljárásjog, a tagállami eljárásjogok terminológiájával élve, az ún. *alapeljárás szabályait foglalja magában*. Ez azt jelenti, hogy a *jogorvoslati szabályok* nem jelennének meg az uniós közigazgatási eljárásjogi jogszabályban az RN-Javaslat szerint.

A *tagállami szabályozás* tekintetében eltérő modellek alakultak ki a tekintetben is, hogy az olyan tagállamokban, amelyek esetében beszélhetünk kodifikált eljárásjogról, ott milyen részletességű az eljárásjogi szabályozás, illetve, hogy az eljárás valamennyi vagy csak egy-egy szakasza szabályozott-e. Az RN-Javaslathoz hasonlóan vannak olyan tagállamok, amelyek elsősorban a döntéselőkészítő, valamint a döntés meghozatalára vonatkozó eljárási cselekmények rögzítésére szorítkoznak az eljárási törvényeikben, és az eljárás további szakaszait más törvényi szabályozókra bízák. Szintén eltérő a tagállami szabályozás a tekintetben is, hogy „tisztán” általános eljárási szabályokat fogalmaznak-e meg, vagy esetleg megjelennek más természetű, például anyagi jogi jellegű szabályok is az adott eljárási törvényekben. Az Unió jogában a legfontosabb jogorvoslati szabályok alapítói szerződések szintjén kerültek lefektetésre. Ugyanakkor, álláspontunk szerint, az alapító szerződések mentén kidolgozott jogalapok nem jelentik azt, hogy a jogorvoslatok részletesebb szabályait alacsonyabb szintű szabályozóban az Unió ne rendezhetné. Erre azért is szükség lenne, mert *nincs egyértelmű jogi természetű iránymutatás az egyes szervtípusok uniós eljárási kódex hatálya alá*

¹³⁶ Lásd ehhez a C-491/01. sz. ügyben hozott ítéletet az uniós és a tagállami hatáskörök megosztásáról, illetve a szuverenitás korlátozásáról szóló 36/1999. (XI. 26.) AB határozat (ABH 1999, 320, 322.; 5/12001. (II. 28.) AB határozat (ABH 2001, 86, 89).

sorolásáról, illetve arról, hogy mely tevékenységek tekinthetők közigazgatási eljárási szempontból hatósági, illetve nem hatósági jellegűnek. A tagállami közigazgatási eljárási kódexek között találunk olyanokat is, amelyek elsősorban az aktusok különböző szempontból történő felülvizsgálatát helyezik a szabályozás fókuszába: ilyen például a román vagy az önálló közigazgatási perrendtartással rendelkező germán jogcsalád államai.

A magyar közigazgatási eljárásjogi törvényünk részletes szabályokat tartalmaz a hatályra vonatkozóan: részletesen szabályozza az alanyi és a tárgyi hatály kérdéskörét, amely álláspontunk szerint a közigazgatási eljárási kodifikáció alappillére. Az alanyi hatály tekintetében részletesen szabályozza az eljárási jogviszony egyes alanyainak jogállását, külön hangsúlyt fordítva az eljárásbeli főszemélyek és az eljárás egyéb részt vevőinek beazonosíthatóságára. A tárgyi hatály tekintetében a közigazgatási hatósági ügy fogalma az elmúlt néhány évtized jogalkalmazói tapasztalatai alapján kikristályosodott definíció-együttesként jelenik meg a hazai jogban, külön meghatározva az általános és különös szabályok egymáshoz való viszonyát, illetve azokat a jogviszonyokat, amelyek nem tartoznak a magyar közigazgatási eljárási törvény hatálya alá. A magyar közigazgatási eljárási törvény nem egyedüli forrása a közigazgatási eljárásjognak, hiszen mind a jogorvoslatok, mind pedig a végrehajtás tekintetében egyéb, törvényi szintű szabályok is alkalmazandók. Az azonban kiemelésért érdemel, hogy a magyar közigazgatási eljárási törvény meglehetősen részletes, az eljárás valamennyi szakaszát kimerítően szabályozni kívánó jogszabálynak tekinthető. Hangsúlyozandó az is, hogy a hazai közigazgatási eljárási szabályozás a hatósági jogviszonybeli eljárási cselekményekre terjed ki, vagyis a közigazgatás egyéb eljárási, de nem hatósági jellegű tevékenységét nem szabályozza. Ebből következően uniós szinten sem elhanyagolható annak vizsgálata, hogy az eljárási cselekmények teljes spektrumát – legyen az hatósági vagy hatóságinak nem minősülő – felölelő, vagy egy szűkebb területre korlátozódó, hatósági vagy kvázi hatósági folyamatokra kiterjedő eljárási szabályozás lenne leginkább célra vezető?

Ad d) a fentiekén túl célszerű állást foglalni a szabályozás jellege és az alkalmazandó kodifikációs megoldás tekintetében is.

Amennyiben ugyanis az uniós jogalkotó úgy dönt, hogy egy olyan általános szabály kidolgozása szükséges, amely minden uniós szerv hatósági természetű eljárására alkalmazandó és az eljárás valamennyi szakaszát átfogóan szabályozza, akkor egy hosszas kodifikációs folyamatnak nézünk elébe: a parlament által kidolgozott Állásfoglalás számos előremutató kérdést meghatároz, de még korántsem vonultatja fel a szabályozandó eljárási szabályok teljes körét.

Ezzel kapcsolatban az Európai Unió tagállamaiban számos megoldás alakult ki: vannak olyan államok, amelyek rendelkeznek általános eljárásjogi törvényi szabályozással – tipikusan ilyenek a germán modellt követő, illetve a volt szocialista országok. Ezekben az államokban általános jogalkotói célként fogalmazódik meg az általános eljárási szabályok előtérbe helyezése és a különös eljárási szabályok leeredukálása.

Amennyiben az Európai Unió tagállamait vizsgáljuk, a törvényi szabályozással rendelkező országok szabályozási módszere is eltér a tekintetben, hogy az eljárási szabályok milyen részletességgel jelennek meg a szabályozásban.

Így például léteznek olyan országok, amelyek a közigazgatási eljárási törvényükben:

- a legfontosabb közigazgatási tevékenységeket szabályozzák – ilyen például Belgium, vagy Görögország –, de olyanok is ismeretesek, amelyek a közigazgatási tevékenységek teljes körét, így a közigazgatási jogalkotást, jogalkalmazást és a közigazgatási szerződések szabályait is egy egységes törvényben kívánják rendezni – ilyen például Portugália –, vagy közigazgatási eljárási szabályok mellett közigazgatási szervezeti kérdések szabályozására is hivatottak – például Spanyolország esetében,
- legalább általános jelleggel szabályozzák a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszát – például hazánk esetében –, mások csak bizonyos eljárási szakaszokra helyezik a hangsúlyt, és elsődlegesen az alapeljárási szakasz részletszabályait határozzák meg, mint például Németország közigazgatási eljárási törvénye, amely mellett például önálló törvény rendezi a bírósági felülvizsgálat és a végrehajtás szabályait,
- elsődlegesen a közigazgatás működésének az alapelveit határozzák meg, vagy épp csak kerettörvényi jelleget kölcsönözve szabályozzák a legfontosabb kérdéseket – így például Luxemburg vagy Svédország esetében.¹³⁷

Ebből következően egy európai közigazgatási eljárási kódex nem irányozhatja elő a tagállami közigazgatási eljárásjogok harmonizációját, ugyanakkor, ahogyan a parlament Állásfoglalása is fogalmaz, az új kódex rendeltetése a tagállamok tekintetében az lenne, hogy – figyelemmel az eljárás általános elveire és a polgárok közigazgatással szembeni alapvető jogaira – erősítse a nemzeti közigazgatási jogok spontán közeledését, és ennek megfelelően az integrációs folyamatot.

Tagadhatatlan ugyanakkor az is, hogy egy egységes európai közigazgatási eljárásjogi kódex előmozdíthatná az együttműködést és a bevált gyakorlatok cseréjét a nemzeti közigazgatások és az EU igazgatása között.

A Modell Szabályok az I. Könyv I-3. pontjában a mintaszabályok és az uniós tagállamok jogának egymáshoz való viszonyáról rendelkezve kiemeli, hogy a tagállami hatóságok iránymutatásként használhatják a mintaszabályokat – nemzeti eljárási jogukkal összhangban – az uniós jog végrehajtása során.

Ezzel a célkitűzéssel egyetértünk, azonban a ReNEUAL Modell Szabályok még lényeges továbbfejlesztésre szorulnak ahhoz, hogy az uniós közigazgatási eljárásjog alapszabályává váljanak, és táptalajul szolgáljanak a tagállami közigazgatási eljárásjogoknak.

¹³⁷ SZAMEL Katalin: *a közigazgatás működésének meghatározó trendjei = az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 61–70.

Varga Zs. András – Pátkai Nándor – Boros Anita

II. KÖNYV

KÖZIGAZGATÁSI JOGALKOTÁS

A) BEVEZETÉS

A közigazgatás általi jogalkotás számos olyan kérdést vet fel, amelyek az uniós és a tagállami jogban egyaránt nehezen válaszolhatók meg. Ez a problémakör háromdimenziós, mivel egyrészt érinti a közigazgatás szerepét az állami (uniós) szervezetek és tevékenységük között, másrészt a hatalommegosztás érvényesülésével kapcsolatban alapvető dilemmákat indukál, harmadrészt pedig a (nép)szuverenitás és a jogállamiság (joguralom) összefüggéseiben kelt megválaszolandó kérdéseket.

A Modell Szabályok elkészülte az Európai Unió tagállamai közül hazánk szempontjából kiválóan időzítettnek tekinthető, mivel a kormány 2014-ben úgy döntött, hogy az Igazságügyi Minisztérium alkosson 2016-ig bezárólag egy új általános hatósági eljárási kódextervezetet, és emellett egy új közigazgatási perrendtartásról szóló törvénytervezetet. A két kódex koncepciója 2015 nyarán látott napvilágot, amelyben felsejlett a minisztérium és a háttértámogatást nyújtó Kodifikációs Bizottság európai szemléletmódja. A tanulmány során ezért igyekszünk párhuzamba állítani a Modell Szabályok egyes rendelkezéseit a két tervezett kódex koncepciójából külön-külön, és azokból egybeolvasott módon kinyerhető tartalmával.

B) MODELL SZABÁLYOK A II. KÖNYVBEN

I. A JOGALKOTÓI TEVÉKENYSÉG, ÉS AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG KAPCSOLATA

1. A jogalkotói tevékenység az RN-Javaslatban

A II. Könyv tartalmának ismertetése előtt érdemes ismételten áttekintenünk a Modell Szabályok hat könyvből álló rendszerét, valamint az azokban megjelenő háromfajta szabályozandó eljárást. Ezek az eljárási szabályok a közigazgatás szabályozó, és (a hazai megközelítésben némiképp zavaró) jogalkotó tevékenységét (a jelen tanulmány tárgyát adó II. Könyv), az egyedi jogalkalmazói eljárást (a III. Könyv, amelyet itthon hatósági jogalkalmazásként ismerünk, ide értve természetesen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény – tehát a Ket. – alól kivett eljárásokat is), valamint a közigazgatási szerződéseket (IV. Könyv, amely nagyrészt a közbeszerzések jogát

fed) rendezik. A másik három könyv általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaz.

Mivel az I. Könyv tartalmazza az általános, minden eljárásfajtára kiterjedő alapszabályokat, ezért röviden szükséges arra utalnunk, hogy a bevezető rendelkezések között szerepelnek az *értelmezési korlátok is* (amelyek részben a hatályt – így a későbbiekben tárgyalandó II-1. cikk szerinti hatályt – is érintik). A Javaslat értelmében lehetőség van ugyan ágazati (szektorspecifikus) uniós szabályokat is alkotni, de ezek értelmezése során szintén figyelemmel kell lenni a Modell Szabályokra (hasonlóan a nemzeti jogszabályokhoz), az uniós normák esetén azokkal összhangban („in coherence”), a nemzeti normák esetén azokat irányelvnek tekintve („as guidance”) kell eljárni.¹³⁸

A Modell Szabályok saját értelmezési korlátai, amelyek az I. Könyv elején lévő Preambulumban szerepelnek, bonyolultabb szabályok, mivel a Preambulum általános értelmezési kerete három támaszon nyugszik: a jogállamiságon, a tisztességes eljáráshoz való jogon, valamint az Európai Unió közigazgatási jogának általános szabályain (ezen a könyv második fejezete pontosít). A Preambulumban elhelyezett alapelvek megoldása, mivel a Preambulumtól nem várható el az aprólékosság, elegáns kodifikációs mód, de azok megfogalmazásánál továbbra is törekedtek arra, hogy az nyitott maradjon. A Preambulum utalást tesz azonban arra, hogy a tisztességes eljárás elve magában foglalja az egyenlő elbánást és a diszkrimináció-mentességet is, valamint a jogbiztonság, tisztesség, objektivitás, pártatlanság, ügyféli részvétel, hatékonyság és eredményesség, arányosság, jogos elvárás, átláthatóság, továbbá a szolgáltatás-irányultság elvét egyaránt. Az Európai Unió hatóságainak ezeken kívül figyelemmel kell lenniük a szubszidiaritásra, a jóhiszemű együttműködésre és a felelősség világos megállapíthatóságára.¹³⁹ Ezeket a fent felsorolt alapelveket az egyes különös szabályokat tartalmazó könyvek tovább bővítik, így megállapítható, hogy a tervezet tömörsége miatt alkalmazott generálklauzulás szabályok megfelelő érvényesüléséhez számos alapelv megfelelő részletességgel és mélységgel szerepel a Modell Szabályok szövegében. Az alapelvek ilyen mélyre ágyazott szerepével szükséges megemlítenünk, hogy azok két alakot, lényegyet ölthetnek, egyrészt lehetnek dogmatikai absztrakciók (amikor normatív részletszabályokon, illetve az azokat értelmező joggyakorlaton alapulnak), másrészt lehetnek kifejtett, önálló normatív szabályok (legalább olyan részletességgel, mint ahogyan a hazai eljárási törvények tartalmazzák az alapelveiket).

Az V. Könyv, amely a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és az Európai Unió közötti jogsegélyt szabályozza, az I. Könyv rendelkezéseit részletező (szintén) általános szabály, amely valószínűsíthetően azért került külön könyvbe, hogy a II–IV. Könyvekre figyelemmel

138 Az elfogadott szövegből végül kikerült a korábbi tervezetek erőteljesebb tagállami megkötése, amely szerint a tagállami jog értelmezését is előírták volna a modelltörvények fényében – „in the light of” –, illetve a tagállami jog jóhiszemű együttműködés elvének megfelelő – „in accordance with the principle of sincere cooperation” – értelmezését.

139 Az elfogadott szöveg a korábbi tervezetekhez képest ebben a fejezetben sokat változott, egyrészt mivel korábban az alapelveket még a normatív szövegrészben helyezték el, másrészt jóval világosabban fogalmazták azokat (például jelezték, hogy a jóhiszeműség elvén kell érteni a szubszidiaritást, a hatékony eljárást, a kölcsönös elismerést, a pontos felelősségteljesítést, valamint a kompozit eljárások esetén az összehangolt eljárási szabályokat).

lehesse megfogalmazni annak egyes korlátait. A VI. Könyv rendelkezéseit is általános szabályokként kell értelmeznünk, amelyek igen bonyolult előírást adnak a közigazgatási adatkezelésre (*Administrative Information Management*).

A tanulmány tárgyát jelentő II. Könyv magas szintű szabályozásra vonatkozó tömör, lényegre törő rendelkezéseket tartalmaz, mindössze hat cikkben. Az első cikk a *hatályról* rendelkezik (a tanulmány során ezt igyekszünk a legrészletesebben bemutatni), majd a hatály alá tartozó közigazgatási jogi aktusok megalkotásával összefüggésben rendezi a *szabályozás kezdeményezését* (II-2. cikk), *szövegezését* (II-3. cikk), *nyilvános vitáját* (a szöveg és a hozzászólások nyilvánosságra hozatalát, a szövegező álláspontját a hozzászólások elfogadásáról vagy elutasításáról, szükség esetén a vita megismétlését, II-4. cikk), valamint *elfogadását* (ideértve a Parlament és a Tanács tájékoztatását is, II-5. cikk), a könyv zárócikke pedig egy *speciális, gyorsított eljárást* szabályoz (II-6. cikk).

2. A hatály kérdése a közigazgatási jogalkotás tekintetében

Az RN-Javaslat röviden, lakonikus tömörséggel foglalja össze a közigazgatási jogalkotásra vonatkozó szabályokat. A jogalkotási eljárásra vonatkozó könyv természetesen a terület legfontosabb szabályával kezdődik, a hatállyal, amely szerint a II. Könyv hatálya alá tartozik *a másodlagos jogforrások megalkotásán kívül minden szabályozás, tehát a formális felhatalmazáson alapuló végrehajtási szabályok kiadása, valamint a jogszabálynak nem minősülő, de az EUSZ és EUMSZ felhatalmazásán alapuló uniós intézmények által kiadott szabályozások* (II-1. cikk).

A közigazgatási szervek jogalkotási felhatalmazása az EUMSZ 291. cikkén nyugszik, amely cikk (2) bekezdése szerint: ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.¹⁴⁰ Elsősorban az Európai Unió saját közigazgatási szerveinek jogalkotó tevékenységét szabályozza (még ha nem is tekinthető kizártnak a tagállami közigazgatási szervekre kiterjedő hatálya, amennyiben az Európai Unió jogát hajtják végre).¹⁴¹ Látszólag a közigazgatási szervek által végzett jogalkotás technikai (vagy éppenséggel technológiai) leírását szabályozza a modelltörvények tervezetének ez a része. Valójában azonban a közigazgatás és a közigazgatási jog, vagy még tágabban, a közjog alapkérdéseit érinti a közigazgatás és a jogalkotás mint közjogi tevékenységformák kapcsolata. Nem titok, mivel a bécsi projektkonferencián munkaváltozatként felmerült a közigazgatási jogalkotás egy lehetséges munkadefiníciója, amely szerint a II. Könyv a végrehajtó hatalom jogalkotó (szabályozó) eljárására vonatkozik, azokra az eljárásokra, amelyek kívül esnek az EU jogában meghatározott formális jogalkotási (törvényhozó) eljárás-

140 Art. 291 (2) TFEU: "Where uniform conditions for implementing legally binding Union acts are needed, those acts shall confer implementing powers on the Commission, or, in duly justified specific cases and in the cases provided for in Articles 24 and 26 of the Treaty on European Union, on the Council."

141 ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure Book II – Administrative Rulemaking Executive Summary, 4. lj, 14.

rások keretein. (Az angol szöveg az elhatárolást pontosabban tükrözi: “This book addresses rule-making procedures by the executive, i.e. those that remain outside the formal legislative procedures provided for in EU law).”

Először ránézésre szemet szúrnak a szöveg által megkívánt elhatárolások: *executive/legislative, rule-making/legislation*, de legalább ennyire feltűnő, hogy a munkadefiníció nem a közigazgatást (mint szervezetet vagy szervezetek halmazát), hanem a végrehajtást (vagyis egy absztrakt hatalmi ágat) jelöli meg a jogalkotás (szabályozás) alanyaként. Közel sem világos, hogy pontosan mit is értünk közigazgatási jogalkotáson vagy közigazgatási szabályozáson (az sem segít, ha az angol megfelelőt – *administrative rule-making* – használjuk).

A kérdések könnyebb megválaszolásához szükséges előbb azok hazai közigazgatási jogi leképződését megvizsgálni, s csak ezután megnézni a tagállami és Uniós struktúrák, illetve jogalkotó mechanizmusaik párhuzamos értelmezhetőségét.

A modelltörvény szabályozása, fogalmi készlete alapján felvetett kérdések egy fő- és ahhoz kapcsolódóan három kisebb csomópontban foglalhatók össze. Az alapkérdés az, hogy *közigazgatási feladat-e a jogalkotás?* Ehhez elválaszthatatlanul kapcsolódik továbbá, hogy *azonosítható-e a végrehajtó hatalom és a közigazgatás?*

A jogalkotás fogalomhasználata természetéből eredendően nyelvileg determinált. A helyzet bonyolultságát tetézi, hogy a jogalkotással és előkérdéseivel kapcsolatos fogalomhasználat tekintetében egy adott ország adott nyelvén elérhető szakirodalmában is teljes zűrzavar uralkodik, így van ez hazánk esetében is.¹⁴² E kérdésről önálló monográfiákat lehetne írni, azonban e tanulmány keretében meg kell elégednünk egy rövid, összefoglaló jellegű tétellel, amely szerint a „végrehajtó hatalom”, „kormány”, „kormányzás”, „közigazgatás” fogalmak az itthoni szakirodalomban az azonosság és különbség minden létező kombinációjában feltűnnek. Szűken, tisztán hazai megvilágításban boncolva a kérdést, további két csomópontot is megjelölhetünk, ezek a végrehajtó hatalom és a kormány azonosságára, valamint a kormányzás és a közigazgatás azonosságára vonatkozó kérdések.

A fentiek közül a talán a *végrehajtó hatalom és közigazgatás azonosságának* kérdése a legégetőbb. A fogalmi azonosság eredete az amerikai dogmatikai rendszerből ered, ahol az *administration* fogalmat igen gyakran használják az elnök és az általa irányított teljes szövetségi közigazgatás megnevezésére, mivel az amerikai alkotmány az elnökről és a végrehajtó hatalomról igen szűkszavúan szól (a közigazgatásról pedig egyáltalán nem).¹⁴³ Az amerikai szakirodalom, a többi angolszász ország szakirodalmához hasonlóan jellemzően nem használja a „kormány” fogalmat, a magyar „kormány” kifejezéssel az „*Executive*”,

142 Az előkérdésekre eltérő választ adnak a különféle iskolák, csak az újabbak közül lásd: GAJDUSCHEK György: *a közigazgatás szervezeti jellemzői – összehasonlító aspektusból = az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, CompLex Kiadó, Budapest, 2011, 37–58.; TAKÁCS Albert: *a közigazgatás feladatai = a közigazgatás funkciói és működése*, szerk. Temesi István, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 29–52.; PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2012.; BERÉNYI Sándor: *a közigazgatás rendeltetése = Magyar közigazgatási jog*, szerk. FAZEKAS Marianna, FICZERE Lajos, Osiris, Budapest, 2005.

143 Szövegszerűen csak egyszer jelenik meg az Amerikai Egyesült Államok Alkotmányában, az 1868-ban elfogadott XIV. cikkben, de ott is csak az államok vonatkozásában.

az „Administration”¹⁴⁴ vagy – az Egyesült Királyságban – a „Cabinet” fogalmak egyeznek¹⁴⁵. A „kormányzás” fogalma nem a végrehajtó hatalmat megtestesítő elnök, hanem a teljes állami intézményrendszer működését jelenti, amelybe beletartozik a Kongresszus és a bíróságok tevékenysége is.

A második elemzésre okot adó fogalmi azonosítás a *kormány tevékenysége és kormányzás* közötti azonosságra vonatkozik. Ez főként az újlatin nyelvekből ered, amelyek a kormány (*gouvernement, governmento, guvern*) szó nyelvtani eredete által befolyásolva a kormány tevékenységét gyakran kormányzásként használják (*gouvernance, governance, guvernare*).¹⁴⁶

A fogalmi alapvetések után érdemes megvizsgálnunk a „jogalkotás” uniós jogban használt értelmét. A jogalkotás az Európai Unió intézményi struktúrájában sem jelent közigazgatási tevékenységet, a jogszabályok (*legal acts, actes juridiques, Rechtsakte*) megalkotása nem tartozik majd a modelltörvény hatálya alá. A közigazgatási jellegű szabályozó eszközök körét az EUMSZ nem nevesíti, azonban a 290. cikkében utal azokra. Az EUMSZ 290. cikke szerint „(1) A jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan általános hatályú nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik, illetve módosítják.

A felhatalmazást tartalmazó jogalkotási aktusokban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás céljait, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Az adott szabályozási terület alapvető elemei kizárólag a jogalkotási aktusban szabályozhatók, és ezekre vonatkozóan nem adható felhatalmazás.

(2) A jogalkotási aktusban kifejezetten meg kell határozni a felhatalmazás gyakorlásának feltételeit, amelyek a következők lehetnek:

- a) az Európai Parlament vagy a Tanács úgy határozhat, hogy a felhatalmazást visszavonja;
- b) a felhatalmazáson alapuló jogi aktus csak akkor léphet hatályba, ha az Európai Parlament vagy a Tanács a jogalkotási aktusban előírt határidőn belül nem emel ellene kifogást.

Az a) és b) pont alkalmazásakor az Európai Parlament tagjainak többségével, a Tanács pedig minősített többséggel jár el.

144 Philip HARTER: *Administrative Law in the United States = Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: a Comparative Analysis*, René SEERDEN, Frits STROINK, Intersentia Uitgevers, Antwerpen–Groningen, 2002, 307–344.; Kelley L. Ross: *The Fiction and Tyranny of „Administrative Law”*. (www.fresian.com/fiction.htm, 2014. január 1-jei állapot); Dwight WALDO: *Mi a közigazgatás? = Közigazgatás*, szerk. Richard J. STILLMAN, Osiris, Budapest, 1994, 16–28.; Michael ALLEN – Brian THOMPSON: *Cases & Materials on Constitutional & Administrative Law*, Oxford University Press, Oxford–New York, 2005.

145 Nicholas BAMFORTH – Peter LEYLAND (ed.): *Public Law in a Multi-Layered Constitution*, Oxford–Portland–Oregon, Hart Publishing, 2003.; Paul CRAIG – Adam TOMKINS (ed.): *The Executive and Public Law: Power and Accountability in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford–New York, 2006.; Brian JONES – Katharine THOMPSON: *Administrative Law in the United Kingdom = Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States: A Comparative Analysis*, René SEERDEN, Frits STROINK, Intersentia Uitgevers, Antwerpen–Groningen, 2002, 199–258.

146 Frederico DEL GIUDICE (dir. sc.): *Compendio di Diritto Processuale Amministrativo*, Napoli, Simone, 2005.; Jean-Bernard AUBY: *Administrative Law in France = Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States. A Comparative Analysis*, René SEERDEN – Frits STROINK, Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers, 2002, 59–90.; Antonie IORGovan: *Tratat de drept administrative I–II.*, All Beck, Bucuresti, 2005.

(3) A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok címében fel kell tüntetni a »felhatalmazáson alapuló« kifejezést.”

Az EUMSZ 291. cikke fentiekhez hasonló rendelkezést tartalmaz:

„(1) A tagállamok nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket.

(2) Ha valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve különleges és kellően indokolt esetekben, valamint az Európai Unióról szóló szerződés 24. és 26. cikkében előírt esetekben a Tanácsra.

(3) A (2) bekezdésben foglaltak céljából az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit.

(4) A végrehajtási aktusok címében fel kell tüntetni a »végrehajtási« kifejezést.”

A fent írt, az EUMSZ 290. és 291. cikkében foglalt szabályokat összeolvasva megállapítható, hogy az EUMSZ a hivatkozott rendelkezésekben végrehajtási szabályokról szól. A „végrehajtási szabály” fogalma a tagállami jogokban is ismert, de az EUMSZ ezeket *nem* jogi vagy jogalkotási aktusoknak nevezi, mint ahogyan például a magyar jogban ismert végrehajtási rendeletek esetében a hazai jogrendszer, amely rendeletek az Alaptörvény T) cikke folytán jogszabályok. Mivel az uniós jogban használt „végrehajtási szabályok” fogalmilag nem azonosak a tagállami „végrehajtási szabályokkal”, ez újabb bizonytalanságokhoz vezet. Az EUSZ–EUMSZ szerint ugyanis ha az uniós jogalkotási aktust a Bizottság hajtja végre, akkor az *nem* jogalkotási aktus útján történik, de ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam hajtja végre, a tagállami (legalábbis a magyar) szabályok szerint lehet jogszabály. Ez utóbbira az EUSZ–EUMSZ fogalmi rendszere nem tartalmaz utalást. Végezetül, ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam helyett – az egységes megoldás érdekében – kivételesen a Bizottság vagy a Tanács hajtja végre, az az EUSZ–EUMSZ alapján szintén *nem* jogalkotási aktus útján történik.

A fenti bizonytalanság súlyos eredményekhez vezethet, ha feltételezzük, hogy a modell-törvények hatálya ki fog terjedni azokra a végrehajtási aktusokra is, amelyeket a tagállam ad ki az EUMSZ szerint *nem* jogalkotási aktusként valamely uniós jogalkotási aktus végrehajtására. Ez ugyanis azt jelentené, hogy a tagállami (például magyar kormány- vagy miniszteri) rendelet az EUMSZ értelmében nem minősülne jogalkotási aktusnak, hanem közigazgatási aktus lenne. Természetesen ez szükségessé teszi, hogy a *jogalkotás nem közigazgatási tevékenység* tételünket újragondoljuk, kialakítva egy olyan új, talán meglepőnek tűnő megoldást, amely szerint, mivel a végrehajtási rendelet *nem* jogalkotási termék az EUMSZ szerint, tulajdonképpen csak azt mondhatjuk, hogy az EU jogát végrehajtó hazai rendelet nehezen lesz jogszabálynak minősíthető. A fenti súlyos következményt csak tetézi, hogy a hazai

jogban néhány ilyen végrehajtási jogi aktus törvényi formát igényel.¹⁴⁷ Ez pedig oda vezetne, hogy bizonyos hazai törvények az EU joga szempontjából nem minősülhének jogalkotási aktusnak!

3. A szabályozás folyamata

A Modell Szabályok következő cikkeinek bemutatásánál 2010 óta szerencsés helyzetben vagyunk, mivel a *jogszabályok előkészítésében* való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezései nagyon hasonló rendelkezéseket tartalmaznak. A szabályozás kezdeményezéséről szóló cikk arról rendelkezik, hogy a fent említett szervek a jogalkotási kezdeményezésüket egyfajta jogalkotási tervben kötelesek először feltüntetni, amelyből a kezdeményezőn, a későbbi előterjesztőn kívül ki kell tűnnie a jogi aktus címének, céljának is.

A hazai szabályozás gyakorlatilag teljesen megegyezik a modellszabályban lefektetettel. E törvény 4. §-a szerint:

„A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter közzéteszi az erre kijelölt honlapon (a továbbiakban: honlap) a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozó jogalkotási tájékoztatóját. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter jogalkotási tájékoztatója tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját. A közzétett miniszteri jogalkotási tájékoztatók a közzétételtől számított egy évig nem távolíthatók el a honlapról.”

A hazai törvényi szabályozás részletesebben szabja meg e feladatokat, amely – enyhe – garanciális jelentőséggel bír. A modellszabályozás rendelkezése szerint a kezdeményezés szakaszában szintén nyilvánosságra hozatali kötelezettség terheli a Modell Szabályok hatálya alá eső szervet, azonban ennek módjáról hallgat a szabályozás, így szélsőséges esetben akár közszemlére tétellel is teljesíthető lenne ez.

A Javaslatban a *norma szövegezésére* vonatkozó rendelkezések az aktusok előkészítésére vonatkoznak, amelyek nagy hasonlóságot mutatnak a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) bizonyos rendelkezéseivel. Ez a hasonlóság a szabályozás logikájából fakad. A Jat. 17. §-sa rendelkezik az előzetes hatásvizsgálatról, amely szerint a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit. A hatásvizsgálat szerint három fő kérdést kell vizsgálni: egyrészt a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását (különösen annak társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, valamint az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait), másrészt a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható

147 Közigazgatásunk megújítása és a bürokratikus terhek csökkentésére irányuló kormányzati akarat megvalósítása körében alkotandó törvényeket is érinthet ez a kérdés. Erre a legújabb példa a belső piacon történő, elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014. július 23-i 910/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (E-Idas rendelet) III. fejezetének végrehajtására benyújtott az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló (jelenleg még az Országgyűlés előtt lévő) T/7392. számú törvényjavaslat.

következményeit, és végül a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket. Ez a rendelkezés bővebben fejezi ki az előkészítésre vonatkozó hatásvizsgálat szempontjait, de lényegét tekintve azonos a Modell Szabályokban lefektetett normával. A modellszabály, a Jat. szerkezetétől eltérően, összevontan kezeli az előkészítés részcsелеkményeit, mivel az indokolás csatolását is ebbe a körbe vonja [II-3. cikk (1) bekezdésének c) pontja], szemben a jogalkotási törvénnyel, amely önálló alcímben rendelkezik az indokolási kötelezettségről. Fontos különbség azonban, hogy az előkészítésre vonatkozó szabályoknál a részt vevő szakértők nevének közlését előírja a modellszabály, míg a Jat. alapján a magyar jogban ilyen kötelezettség nincs.

A *konzultáció* fontos szerepet tölt be az uniós jogalkotási eljárásban, erről az EUSZ demokratikus elvekre vonatkozó rendelkezései között megtalálható 11. cikke is rendelkezik, amely szerint az intézmények a megfelelő eszközökkel biztosítják, hogy a polgárok és az érdekképviseleti szervezetek az Unió bármely tevékenységéről véleményt nyilváníthassanak, és azokat nyilvánosan megvitathassák. Az EUSZ 11. cikkének (4) bekezdése szerint továbbá az Európai Bizottság, annak érdekében, hogy biztosítsa az Unió fellépéseinek koherenciáját és átláthatóságát, az érintett felekkel széles körű előzetes konzultációkat folytat. A RN-Javaslat szövegszerűen is utal erre a demokratikus elvre, és a II-4. cikk (1) bekezdésében rögzítik is, hogy a Modell Szabályok szerinti jogalkotási eljárásban ezen elv érvényesülésére tekintettel kell eljárni.

A Javaslat szerint *a szöveget nyilvánosságra* kell hozni egy központi uniós honlapon, amely mellé felhívást is kell tenni, hogy az EU bármely hivatalos nyelvén észrevételezhető a tervezet. A nyilvános vita szabályai nagyrészt megegyeznek a magyar jogban ismert társadalmi egyeztetés általános egyeztetésre vonatkozó szabályaival. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 8. §-a szerint azonban csak a tervezetet és a hatásvizsgálati lapot kell közzétenni az egyeztetés során. A Modell Szabályok ezzel szemben a tervezet elkészítéséhez felhasznált tanulmányok, észrevételek, kísérőanyagok közzétételét is kötelezővé teszi. Ez a rendelkezés az aktívabb társadalmi részvételt, és a jogalkotásban való társadalmi kontrollt segíti, erősíti, mivel pontosabb, átfogóbb képet kaphatnak a tervezetekben szereplő rendelkezések pontos okáról, céljáról, különös tekintettel arra, hogy a tervezet szövegezése során felmerült hozzászólásokra adott szövegezői álláspontot is nyilvánosságra kell hozni.

A Modell Szabályok szerint a nyilvános vitát követően a hatóságnak *indokolással ellátott jelentést* kell készítenie, amelyben ki kell térni a konzultáció során beérkezett vélemények figyelembevételére is. Amennyiben az EUMSZ 290. cikke szerinti Tanácstól vagy az Európai Parlamenttől származó észrevétel alapján módosították a tervezetet, a módosításokat fel kell tüntetni a tervezet szövegében. Szintén ilyen kötelezettség terheli a hatóságot, ha az észrevétel, módosítás a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 182/2011/EU rendelete és az EUSZ 291. cikke szerinti konzultációt, tájékoztatást követően merült fel.

A magyar jogban a jogalkotási eljárásban alkalmazott társadalmi egyeztetést, konzultációt követően a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeléséhez kötődik a beérkezett

vélemények befogadása, azonban azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót kell készítenie a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 11. §-sa szerint. Ezt az összefoglalót közzé kell tenni a véleményezőzők listájával együtt. A közigazgatás megfelelő és hatékony működésének biztosítása érdekében azonban kimondja e törvény, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli.

A Modell Szabályok II. Könyvét egy kivételszabály zárja, amely a konzultációs szakaszok megtartása alól ad szűk esetben kivételt. Ebben az esetben a nyilvános vita elhagyásával ideiglenesen hatályba léptethető a jogalkotási aktus, majd az ezt követő négy hét elteltével folytatandó le a vita, amelynek eredményeként szükség szerint módosítható lesz a szabályozás. A *gyorsított eljárás* alkalmazásának garanciáját jelenti a Modell Szabályok szerint, hogy az ilyen aktus legfeljebb csak tizennyolc hónapig lehet hatályban.

A fentiekben kifejtettek tehát oda vezetnek, hogy a jog/jogszabály/jogforrás/jogalkotás/szabályozás fogalmak újragondolása előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz.¹⁴⁸ Emellett eltörpül a modelltörvények hatálya alá tartozó más aktusok (mint a hazai önálló szabályozó szervek rendeleteinek, más aktusainak vagy az EU intézményi szabályozóinak – például EASA – European Aviation Safety Agency, vagy ESMA – European Securities and Markets Authority szabályzatainak) sajátossága. Miként az is másodlagos jelentőségű kérdés, hogy a modelltörvények hatálya alá tartozó jogforrások kapnak-e valamilyen összefoglaló elnevezést (például regulatory act), vagy a majdan elfogadandó szabály csak felsorolást fog tartalmazni.

A dilemmák megoldásra várnak a (hosszú előkészítés során egyre rövidebbé, tömörebbé, egyszerűbbé és visszafogottabbá váló) Modell Szabályok sorsától függetlenül.

II. A MODEL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE. JAVASLATOK AZ UNIÓS JOGALKOTÁSRA VONATKOZÓAN¹⁴⁹

Ahogy az a korábbiakban már említettük, alapvető kérdése annak meghatározása, hogy milyen szabályozási területet kíván az uniós jogalkotó az uniós közigazgatási eljárásjog szabályait lefektető rendeletben megfogalmazni.

A parlamenti Állásfoglalás Preambulumának D. pontja szerint „az a tény, hogy az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését.”

Emellett a Preambulum Q. pontja azt is leszögezi, hogy az európai közigazgatási eljárásjog segítséget nyújtana az Unió igazgatása számára abban, hogy felhasználja belső szervezeti erejét.

¹⁴⁸ Megint csak nem tartozik szorosan a tanulmány tárgyához, de meg kell jegyezni, hogy az Alaptörvénynek az a sajátos megoldása, hogy saját magát nem sorolja a jogszabályok közé, a magyarokon kívül minden más nyelven zavarokat okoz, mivel általában nem fordítható pontosan a „jogszabály” fogalom, a körülírása (legal act stb.) pedig szükségszerűen magában foglalja az Alaptörvényt is.

¹⁴⁹ A fejezet vonatkozó része Boros Anita írása.

Az Állásfoglalás 1. ajánlása az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról szól, mégpedig akként, hogy a *rendelet céljával azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálják.*

A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.

A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.

Emellett az Állásfoglalás 3. ajánlása szerint az uniós közigazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia, és az uniós jogszabályokban meghatározott szabályokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. A hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódhat meg mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél vagy nem a közérdeken alapuló ok.

A fentiek alapján felvetődik a kérdés, hogy vajon az uniós eljárásjogi jogszabály hatályának ki kell-e egyáltalán terjednie az Unió jogalkotási tevékenységére. Álláspontunk szerint mind az uniós jogalkotás, mind az uniós közigazgatási eljárásjog szabályrendszerének az alapos kimunkálása egy olyan feladat az uniós jogalkotó számára, amely két, egymástól elkülönült jogi norma kidolgozását feltételezi. A személyes álláspontom szerint a parlament Állásfoglalása nem szól az uniós közigazgatási jogalkotási kérdéseiről, ebből következően a parlament a Bizottságot a *szorosabb értelemben vett – az Állásfoglalás fentiekben hivatkozott részeiben is megfogalmazott – uniós közigazgatási eljárásjog szabályrendszerére* kérte. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az RN-Javaslat II. Könyve haszontalan lenne. Épp ellenkezőleg; ahogyan a II. Könyv elemzésével foglalkozó szerzők kifejtették, elengedhetetlen az uniós közigazgatási szervek jogalkotási tevékenységének a megfelelő szabályozása is.

Az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság 2014 decemberében közös gyakorlati útmutatót adott ki az Európai Unió jogszabályainak szerkesztésében részt vevők számára, már nem első ízben, annak érdekében, hogy az abban foglaltak zsinórmértékül szolgáljanak a három intézmény jogszabály-szerkesztési tevékenysége során.¹⁵⁰

150 Lásd www.eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228HUN.pdf.

Vértesy László – Pollák Kitti – Boros Anita – Váczi Péter –
Kocsis Diána – Linder Viktória

III. KÖNYV

AZ EGYEDI ÜGYEKBE TÖRTÉNŐ DÖNTÉSHOZATAL

A) BEVEZETÉS¹⁵¹

Az RN-Javaslat III. Könyvének címe az *Egyedi ügyekben történő döntéshozatal* (single case decision-making), amely minden közigazgatási eljárás jog központi eleme.

A közigazgatási hatósági jogalkalmazás célja az egyedi, konkrét aktusok és intézkedések kibocsátása (décision individuelle, provvedimento amministrativo, Verwaltungsakt). Három magyarázat is indokolja, hogy az egyedi döntéshozatalt az uniós jogszabálytervezet is központi elemként kezeli. Az egyik, hogy már az 1951-ben az Európai Szén- és Acélközösséget alapító Párizsi Szerződés is megkülönböztette az egyedi és normatív (általános) döntéseket, amelyet az Európai Bíróság esetjogi ítélkezési gyakorlata is tisztázott. A második, hogy a jogorvoslatok rendszere is – ahogy azt az európai bíróságok értelmezik – hatékonyabban érvényesül egyedi ügyekben, mint normatív, általános kérdésekben. Nem utolsósorban pedig az elmúlt húsz-harminc évben különös jelentőségű az egyedi döntéshozatal fejlődése az EU és a tagállami megosztott, közös implementáció területén (agrárpolitika, regionális politika, tisztességes verseny).

Ezek a szabályok csak az uniós hatóságok olyan eljárásaira vonatkoznak, amelyekben jogilag kötelező erejű közigazgatási intézkedést, határozatot hoznak. Az Uniós eljárési Modell Szabályok elkészítő munkálatai során számos nemzeti közigazgatási eljárási törvényt (lásd pl. Administrative Procedure Act, APA)¹⁵² alapul vettek, de nem kívántak egy valamennyi eljárási jogintézményre kiterjedő részletes szabályozást létrehozni. Az egyes nemzeti megoldások, terminológiák eltéréseket mutatnak, a szöveg ezért következetesen arra törekszik, hogy minél általánosabb kifejezéseket használjon,¹⁵³ annak érdekében, hogy az EU-jogászok is

¹⁵¹ A Bevezetés Vértesy László írása.

¹⁵² A spanyol APA Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27.11.1992), modificada por última vez por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30. 12. 2013).

A svéd APA Förvaltningslag (1986:223) Utfärdad: 1986-05-07, last amended by Lag (2014:630) om ändring i förvaltningslagen (1986:223).

Az amerikai US APA Administrative Procedure Act of 1946, Pub.L 79-404, §§ 500 – 596, 60 Stat. 237 (1946)

¹⁵³ Például bíróságok helyett igazságszolgáltatási hatóság (judicial authority) szerepel, így az egyaránt kiterjed a döntőbizottságokra (tribunal) vagy a választott bíróságokra is.

könnyen és egyértelműen eligazodjanak a jogalkalmazás, jogértelmezés során. Az általános Modell Szabályok azonban nem kívánják megszüntetni az ágazatspecifikus sajátosságokat (például uniós forrásokkal kapcsolatos eltérések), mert itt a *lex specialis* elv érvényesül, de ennek értelmezésének mindenképp a generális modellszabályi keret között kell maradnia.

Ahogy az a korábbiakban már említettük, a tagállamoknak természetesen ezeket az általános uniós szabályokat is tiszteletben kell tartaniuk, ugyanakkor a nemzeti közigazgatási hatóságoknak csak akkor kell saját eljárásaikra alkalmazniuk, ha a tagállam is így fogadta el ezeket a szabályokat, vagy az ágazatspecifikus uniós jogszabály ekként rendelkezik. Meglehetősen nehéz feladat egy olyan közös eljárási kódex megalkotása, amely mind a huszonnyolc tagállam számára megfelelő; ugyanakkor a szupranacionális uniós hatóságok által lefolytatott közigazgatási eljárások közös szabályainak rögzítése összeegyeztethető az európai szintű jogállamisággal, továbbá az uniós jognak az Európai Unió Bírósága által lefektetett általános elveivel. Emellett a tagállamok saját elhatározásuk alapján dönthetnek úgy, hogy a Modell Szabályokat egyfajta mintaként használják az új nemzeti közigazgatási eljárási jogszabályok reformja, elfogadása során.

Az RN-Javaslat III. Könyvének célkitűzése, hogy a közigazgatási eljárás valamennyi szakaszában egyértelműen és világosan alkalmazható szabályokat, jogokat és kötelezettségeket állapítson meg. A könyv szerkezete tulajdonképpen az eljárási cselekmények olyan sorozatát követi, amely egy észszerű, jogszerű döntéshez szükséges: az eljárás kérelemre vagy hivatalból megindításától kezdve, az eljárás irányításán és az információgyűjtésen és meghallgatáson keresztül, egészen az eljárás befejezéséig, kiterjedve a határozatok helyesbítésére és visszavonására; hat fejezeten keresztül 36 cikkben.

Az 1. fejezet az *Általános rendelkezések* (III-1–2. cikk), amelyek rögzítik a Modell Szabályok alkalmazási körét, tárgyi hatályát (közigazgatási eljárás, egyedi döntéshozatal és -előkészítés), illetve ezt követik az alapvető fogalmak meghatározásai (határozat, közigazgatási szerv, ügyfél, érdekelt felek, helyszíni vizsgálat, felelős tisztviselő).

A 2. fejezet az *eljárás megindítása és irányítása* (III-3–9. cikk), amely tartalmazza a tiszteletes döntéshozatalra és a pártatlanságra és a kizárásra (összeférhetetlenségre) vonatkozó általános kötelezettséget, az online tájékoztatást már létező folyamatban lévő eljárásokról, az eljárás megindítását hivatalból vagy kérelemre, a kérelemre irányadó szabályokat, a felelős tisztviselő (ügyintéző) feladatait. Ezeket követik az egyes garanciális szabályok: az eljárások irányítása, lefolytatása és az eljárási jogok, illetve az eljárás befejezésére vonatkozó észszerű határidők (általánosan három hónap), de a határidő megsértésének következményeit uniós ágazatspecifikus jogszabálynak kell meghatároznia.

A 3. fejezet az *Információgyűjtés* (III-10–21. cikk), amelynek két része az *Általános szabályok* és a *Helyszíni vizsgálatok*. Az *Általános szabályok* (III-10–15. cikk) között szerepel a nyomozati elv, a kérelmen vagy kötelező határozaton, vonatkozó uniós szabályon alapuló nyomozás, az uniós és tagállami hatóságok, felek együttműködési kötelezettsége, az önvádra kötelezés tilalma és az ügyvédi titoktartási kötelezettség, valamint a tanúkra és szakértőkre vonatkozó szabályok. A második rész a *Helyszíni vizsgálatok* (III-16–21. cikk) címmel szabályozza a közigazgatási szervek helyszíni vizsgálati jogkörét, a vizsgálatot végző tisztviselők kötelezettségeit, továbbá az együttműködés négy formáját: i) jóhiszemű együttműködés

tagállami hatóságok és az uniós hatóságok között az uniós helyszíni vizsgálatok során, ii) az uniós hatóságok tagállami helyszíni vizsgálatokban való részvétele, iii) tagállami hatóságok közös helyszíni vizsgálatai, iv) a jogsegély iránti megkeresések.

A 4. fejezet a *meghallgatáshoz való jog és a közigazgatási szervek közötti konzultáció* (III-22–27. cikk) szintén két részre oszlik: az első rész az *iratokhoz való hozzáférés* (III-22. cikk) a megismerési jogot, illetve az adatok, bizalmas információk kezelését, a titokvédelem szabályait rögzíti. A második rész a *Meghallgatás, részvétel és konzultáció* (III-23–27. cikk) tartalmazza a hátrányosan érintett személyek meghallgatáshoz való jogát, amelynek az összetett eljárásokban is érvényesülnie kell, a konzultációt az érdekelt felekkel, a tagállamokkal és az uniós hatóságokkal.

Az 5. fejezet címe az *eljárás befejezése* (III-28–34. cikk), ennek keretében a határozat pontos meghatározására vonatkozó kötelezettséget, az indokolási kötelezettséget, a rendelkezésre álló jogorvoslatokról való tájékoztatási kötelezettséget, a formai és nyelvi követelményeket szabályozták, kiterve az elektronikus formában hozott határozatokra és az értesítésre, valamint a határozat nyilvánvaló pontatlanságainak helyesbítésére is.

A 6. fejezet az előző végéhez szervesen illeszkedik: a *határozatok helyesbítése és visszavonása* (III-35–36. cikk), így rendelkezik megkülönböztetve a sérelmet okozó illetve a kedvező határozatok helyesbítéséről és visszavonásáról. A sérelmet okozó határozatok helyesbítése, visszavonása minden esetben visszaható hatállyal bír, míg a kedvező határozatok helyesbítése, visszavonása csak akkor bír visszamenőleges hatállyal, ha észszerű időn belül történik.

B) MODELL SZABÁLYOK A III. KÖNYVBEN

I. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK¹⁵⁴

A Modell Szabályok III. Könyvének 1. fejezete az *Általános rendelkezések*, amely tartalmazza az alkalmazási körre, tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezéseket, illetve az alapvető fogalmak egyértelmű meghatározását.

A III-1. cikk a Modell Szabályok *tárgyi hatályára* vonatkozóan fogalmaz meg javaslatokat, meghatározva, hogy mi minősül uniós közigazgatási eljárásnak: *amelyek keretében egy uniós hatóság határozatot készít elő és/vagy hoz*. Ezzel összefüggésben már részletesen szoltunk a Bevezetésben.

A III-2. cikk a *Fogalommeghatározások*, amely az egyik legnagyobb kihívás a jogalkotó számára, hogy mind a huszonnyolc országra vonatkozóan közösen és egyértelműen értelmezett definíciók szülessenek. A Modell Szabályok fogalomkészlete közel áll a hazai közjogi irodalomban használt fogalmakhoz, de azokat nem pontosan takarja.¹⁵⁵ Az RN-Javaslat szerint

¹⁵⁴ Az alfejezet Vértesy László írása.

¹⁵⁵ Lásd ehhez VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 546.

- a *hatósági döntés* (*decision*) olyan jogilag kötelező erejű (legally binding effect) közigazgatási cselekmény (aktus), amelynek címzettje egy vagy több közjogi személy vagy magánszemély, és amelyet uniós hatóság – vagy III-1. cikk (2) bekezdés alkalmazása alapján a tagállami hatóság – egyoldalúan fogadott el egy vagy több konkrét ügy eldöntésére. A fogalom meghatározásnak négy fő eleme van: i) közigazgatási cselekmény, ii) egy vagy több egyedileg meghatározott, konkrét címzettje van, iii) egyoldalúan elfogadott, és iv) jogilag kötelező erejű.¹⁵⁶ A címzett lehet egy vagy több tagállam, illetve egy vagy több magánszemély is. A döntések egyebekben vonatkozhatnak támogatások megítélésére vagy projektek létrehozására is. A definícióból következően az alábbiak nem tartoznak a döntés fogalmába: i) jogalkotási cselekmények, ii) a II. Könyvben meghatározott általánosan alkalmazandó nem jogalkotási cselekmények, iii) bírósági döntések, határozatok, iv) a IV. Könyvben szabályozott szerződések. A jogilag kötelező erejű kitétel figyelembe vételével például az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott eljárásra a Modell Szabályok hatálya nem terjed ki, mert annak eredménye – az Európai Unió Bírósága értelmezése szerint¹⁵⁷ – jogilag nem kötelező erejű. Ugyanezen érvelés mentén haladva a Bizottság kötelezettségszegési eljárásban hozott döntésére sem vonatkozik a III. Könyv;
- a *közigazgatási, közhatalmi hatóság, szerv* (*public authority*) az uniós hatóság, valamint a III-1. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek fennállása esetén tagállami hatóság. A fogalmat az I-4. cikk (7) bekezdésével együtt értelmezve, miszerint uniós hatóság az Unió intézménye, szerve, hivatala vagy ügynöksége. Más szervek/testületek is minősülhetnek uniós hatóságnak, amennyiben az EU nevében közigazgatási intézkedéssel bízzák meg őket, így akár magánjogi szervek, szervezetek (egyesületek, alapítványok, gazdasági társaságok) is hozhatnak közigazgatási határozatot;¹⁵⁸
- az *ügyfél vagy felek* (*party*) fogalma két személyi kört határoz meg: i) a tervezett határozat címzettje(i), valamint ii) mindazon más személy(ek), akik(et) a határozat hátrányosan érint és az eljárásba való bevonásukat kérik. Ágazatspecifikus uniós jogszabály olyan személyeket is félnek minősíthet, akiket a határozat nem érint hátrányosan. Ide kapcsolódik a III-8. cikk (3) bekezdése, amely szerint ha nagyszámú személy érintett hátrányosan, és a hátrány azonos vagy hasonló, e személyek képviselőt vagy képviselőket választhatnak az érintett csoportból, hogy félként eljárjanak. Ha az érintett csoport nem választ képviselőt, a közigazgatási szerv arra kötelezheti őket, hogy észszerű időn belül jelöljenek ki közös képviselőt, amennyiben a közigazgatási eljárások szabályszerű végrehajtása egyébként veszélybe kerülne. Ugyancsak ehhez a témakörhöz kapcsolódik, hogy az I-4. cikk (6) bekezdésében személy szerepel, aki bármely természetes vagy jogi személy lehet. Uniós

156 *Research Network on European Administrative Law, ReNEUAL = Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law*, 2010, 5.

157 Európai Unió Elsőfokú Bírósága T-193/04 Hans-Martin Tillack kontra EK Bizottsága ügy [2006] ECR II-3995, § 69.

158 Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 12. § (3) E törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező e) törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.

- ágazatspecifikus jogszabály vagy az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata más egyesületeket, szervezeteket vagy csoportokat is személynek minősíthet;
- a közigazgatási eljárásban *érdekelt fél* (*interested public*)¹⁵⁹ – a III-25. cikk alkalmazásában – minden olyan természetes vagy jogi személy és más egyesület, szervezet vagy csoport, amely a közigazgatási eljáráshoz fűződő érdekét igazolja. A III-25. cikk az érdekelt felekkel történő konzultációt szabályozza, amely értelmében a határozatot hozó uniós hatóság az érdekelt felekkel folytatott konzultáció útján érvényt szerezhet az EUSZ 11. cikkében foglalt kötelezettségeknek. Ágazatspecifikus jogszabály lehetőséget nyújthat az érdekelt feleknek arra, hogy konzultáció útján ismertessék és nyilvánosan kicseréljék nézeteiket. A közigazgatási szerv maga választja meg a konzultáció formáját, amely lehet nyilvános meghallgatás vagy online konzultáció is;
 - a helyszíni vizsgálat (*inspection*) mindig információgyűjtés céljából végzett helyszíni ellenőrzés. Az 1/2003/EK Rendelet a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, amely 20. cikkének címe *The Commission's powers of inspection* és a hivatalos magyar fordítás: *a Bizottság helyszíni vizsgálati jogköre*;¹⁶⁰
 - a felelős tisztviselő, ügyintéző, hivatalnok (*responsible official*) a közigazgatási szerv által a közigazgatási eljárás irányításával megbízott tisztviselő.

A fogalomalkotás az egyik legnehezebb jogalkotói feladat, amely nemzeti szinten is számos szakmai kihívásba ütközik, ez az Európai Unió esetében még fokozottabban érvényesül, hiszen 28 tagállam közös nevezőjét kell megtalálni. A szöveg igyekszik a legabsztraktabban megragadni az adott jogintézmény, fogalom lényegét annak érdekében, hogy az uniós és nemzeti jogalkalmazók is egyaránt azonosan értelmezzék azokat, minél könnyebben tudja mindenki megfeleltetni tagállami szabályainak. Ennek megfelelően a legfontosabb fogalmak ebben a részben a lehető legnagyobb elvontsággal szerepelnek: hatósági döntés, közigazgatási, közhatalmi hatóság, szerv, ügyfél, közigazgatási eljárásban érdekelt fél, helyszíni vizsgálat, felelős tisztviselő. Ezek közül az uniós (közigazgatási) hatóság intézménye különösen újszerű, tulajdonképpen egy közös szupranacionális európai közigazgatás egyik kezdeményeseként is értelmezhető.

II. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA ÉS IRÁNYÍTÁSA¹⁶¹

Az RN-Javaslat III. Könyvének 2. fejezete *az eljárás megindítása és irányítása*, amely tartalmazza a tisztességes döntéshozatalra és a pártatlanságra vonatkozó alapelvet és részletszabályait,¹⁶²

159 Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete a fizetésképtelenségi eljárásról szóló 1346/2000/EK tanácsi rendelet módosításáról

“This proposal was preceded by a consultation of the interested public [...]” „E javaslatot megelőzően konzultációt tartottak az érdekelt felekkel [...]”

[www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:52012PC0744&from=EN\(2015.november 16.\)](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:52012PC0744&from=EN(2015.november 16.))

160 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU

161 Az alfejezet Vértessy László írása.

162 Vö. The General Principles of EU Administrative Procedural Law. Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs - Legal Affairs. 2015.

továbbá a már létező eljárásokról való online tájékoztatásra, az eljárás megindítására, a kérelmezési eljárások különös szabályaira, a felelős tisztviselőre, az eljárások irányítására és az eljárási jogokra, valamint az eljárás ügyintézési határidőkre vonatkozó rendelkezéseket.

Ehhez szorosan kapcsolódik – személyes jogot létrehozva¹⁶³ – a Charta már említett 41. cikke, amely a megfelelő ügyintézéshez való jogot határozza meg.

Az alapelvekre vonatkozó, a Preambulumban helyet foglaló rendelkezések elemzése során részletesen bemutattuk, milyen alapvető rendelkezések szerepeltetése lenne célszerű az uniós közigazgatási eljárási kódexben. A III. Könyvben a Preambulumban nevesített alapvető rendelkezéseken túl a Javaslatban további alapelveket is megfogalmaznak az RN szerzői.

A III-3. cikk a *tisztességes döntéshozatalra* és a *pártatlanságra* vonatkozó általános kötelezettségeket határozza meg, részletesebben kidolgozva a Charta 41. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. Ennek értelmében minden személynek joga van arra, hogy ügyeit a közigazgatási szervek részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, ahogyan ezt a mintaszabályok is előírják.¹⁶⁴ Azt is említettük már, hogy a *pártatlanság* követelménye az Európai Parlament Állásfoglalásában is hangsúlyos alapvető elv, amely értelmében az uniós közigazgatás pártatlan és független.¹⁶⁵ Köteles tartózkodni a személyeket hátrányosan érintő önkényes intézkedésektől, valamint a bármilyen indokkal alkalmazott megkülönböztetett bánásmódtól. Az Uniós közigazgatás mindig az Unió és a közös érdekében jár el. Fellépését nem vezérelheti személyes (ezen belül pénzügyi), családi vagy nemzeti érdek, sem pedig politikai nyomás. Az Uniós közigazgatásnak garantálnia kell a polgárok különböző típusú (üzleti, fogyasztói, és egyéb) érdekei közötti méltányos egyensúlyt. A Modell Szabályok *kizárási* (összeférhetetlenségi) rendelkezései szerint a felelős tisztviselő köteles a határozathoz fűződő minden pénzügyi és családi érdekelttségét közölni a felettesével, és a szóban forgó határozat meghozatalában nem vehet részt. A felelős tisztviselő továbbá minden egyéb lehetséges összeférhetetlenséget is köteles közölni a felettesével, akinek kötelezettsége, hogy kizárja a tisztviselőt a döntésben való részvételből, ha a hatósági eljárási feladat(ok) pártatlan és objektív gyakorlása veszélyeztetve van(nak). Az ügyfél a lehető legrövidebb időn belül kérheti, hogy az összeférhetetlenséggel érintett felelős tisztviselő ne vegyen részt a döntéshozatalban. A kérést – indoklással együtt – írásban kell benyújtani. A tisztviselő kizárásáról – a tisztviselő meghallgatását követően – felettese dönt. A kiterjesztő szabályozás értelmében ezek a kötelezettségek a közigazgatási szerv részéről a határozathozatalban részt vevő minden más személyre is értelemszerűen mutatis mutandis vonatkoznak.

Az információs társadalom és a polgárok e-közigazgatással való elvárásai érdekében a III-4. cikk az *online, elektronikus tájékoztatás* szabályait tartalmazza, a már létező, folyamatban lévő eljárásokról. A közigazgatási szervek mindenhol, ahol lehetséges és észszerű, elősegítik a már létező közigazgatási eljárásokkal kapcsolatos, frissített online tájékoztatást. A kérelemre

163 Lásd Boros: *Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga...*, i. m.

164 Vö. 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 4. § (1) az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. (2) a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.

165 Lásd az Állásfoglalást.

indult eljárásokat kiemelten kell kezelni. A tájékoztatási kötelezettségek exemplifikatív felsorolása értelmében, azok többek között (inter alia) az alábbiakra terjedhetnek ki:

- a vonatkozó, egységes szerkezetbe foglalt jogszabályokra mutató link,
- a főbb jogi előírások és közigazgatási értelmezésük rövid magyarázata,
- a főbb eljárási cselekmények leírása,
- a jogerős határozat meghozatalára illetékes hatóság megjelölése,
- a határozathozatalra rendelkezésre álló határidő megjelölése,
- a rendelkezésre álló jogorvoslatok,
- az eljárás során a közigazgatási szervvel folytatott kommunikáció céljára a felek által használható szabvány nyomtatványokra mutató link.

Ehhez kapcsolódik a III-8. cikk (1) bekezdésének a) és b) pontja, amely szerint a feleket az eljárás irányításával kapcsolatban megilletik, hogy gyorsan, világosan és érthető módon tájékoztatást kapjanak az eljárással kapcsolatos minden kérdésről, illetve hogy adott esetben – amennyiben lehetséges – eleget tehessenek az eljárási alakiságoknak távolról, elektronikus formában, akár videokonferencia útján is. A tájékoztatásra vonatkozó követelmények, hogy azokat világos és közérthető formában kell közölni. Az eljárási garanciák közé tartozik, hogy a hozzáférésnek ingyenesnek kell lennie. Az Európai Bizottság elősegíti az online tájékoztatás tekintetében bevált gyakorlatok elfogadását, és e célból ajánlásokat is kiadhat.

Minden közigazgatási eljárás első mozzanata az eljárás megindítása. A megindított eljárással kapcsolatban a legfontosabb követelmény a tisztességes döntéshozatal, a pártatlanság és az ügy, eljárás megismeréséhez való jog, a tájékoztatás. Az Unió közigazgatásának a legnagyobb kihívása, hogy garantálnia kell a polgárok különböző típusú üzleti, fogyasztói, és egyéb érdekei közötti méltányos egyensúlyt, amellyel kapcsolatban – szabályozás híján – a szabad kitöltés, diszkrecionalitás marad. Ez a jogállamiság szempontjából aggályos, hiszen számos esetben az ellenérdekű felek eltérő gazdasági szereplők, így az ügyintézőre van bízva, hogy melyik érdeket méltányolja a közösség vagy az egyének számára fontosabbnak. A kizárási szabályok megszegésére pontosabb szankció- és felelősségrendszer kell kidolgozni. A tájékoztatási garanciák körében a nyelvi, fordítási különbségek mindig is nehézséget okoznak, az Unió hivatalos nyelvei közötti preferenciális különbségtétel pedig egyoldalúságot eredményezne, további sértené az anyanyelvhasználatát is, így ennek jogharmonizációs megoldása továbbra is várat magára.

III. A TÉNYÁLLÁS TISZTÁZÁSÁT MEGALAPOZÓ INFORMÁCIÓGYŰJTÉS ÉS A VIZSGÁLAT

*1. Általános szabályok az RN-Javaslatban*¹⁶⁶

A Modell Szabályok III. Könyv 3. fejezete kifejezetten az információk összegyűjtését, a vizsgálati, bizonyítási eljárást szabályozza. E fejezetet két nagy részre oszthatjuk: elsőként, a III.10–15 pontban a vizsgálati eljárás általános szabályai kerülnek rögzítésre. A második

¹⁶⁶ Az alfejezet Pollák Kitti írása.

rész – III.16–21 pont – az információk összegyűjtésének, azaz az első résznek az egyik fontos alkategóriáját, a helyszíni vizsgálatokat részletezi.¹⁶⁷

A Modell Szabályok III. Könyv 3. fejezetéhez hasonló rendelkezéseket találunk az Európai Unió legtöbb tagállamának közigazgatási eljárási törvényében is,¹⁶⁸ így például a magyar közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.).¹⁶⁹ Az Európai Unió tagállamának többségében¹⁷⁰ a közigazgatási eljárási törvény alapvető szinten is utal a bizonyítási eljárásra,¹⁷¹ ezzel szemben a 2013. január 15-i az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról szóló parlamenti Állásfoglalás még nem tartalmazott erre vonatkozó részletes ajánlást.¹⁷² A Modell Szabályokban már megjelennek a vizsgálati eljárás alapszabályai, melyben keverednek a kontinentális és angolszász jogrendszerek sajátosságai.¹⁷³

A közigazgatási eljárás központi részét is képező vizsgálati eljárás kapcsán a Modell Szabályok kimondják azt, hogy a döntéshozatal során az uniós közigazgatási hatóság köteles gondosan, alaposan és részrehajlás nélkül kivizsgálni az adott ügyet [III-10 (1) alpont]. A Modell Szabályokban a vizsgálati eljárás az uniós közigazgatási hatóság információgyűjtésének általános módjaként kerül meghatározásra, amely szükséges a tényállás tisztázásához. A vizsgálati eljárás kifejezés számos európai uniós és tagállami jogforrásból is levezethető.¹⁷⁴ A jó közigazgatáshoz való jog egyik alapvető eleme az,¹⁷⁵ hogy a tényállás tisztázásához a közigazgatási hatóságok alapos, gondos és pártatlan vizsgálatot folytassanak le. A közigazgatási hatóságok e kötelezettsége az Európai Unió Bíróságának döntéseiben is fellelhető.¹⁷⁶

167 Fontos kiemelni, hogy a III-11. pont és a III-12. pont közti kapcsolatot a III-10. (2)(d) alpontja is meghatározza: „A közigazgatási szerv a III-11. és III-12. cikkben vagy más uniós jogforrásban említett feltételekkel: d) a III-16. cikk szerinti feltételekkel felkeresheti és megvizsgálhatja az ügyben érintett helyiségeket.”

168 Jacques ZILLER: *The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure: Method, Contents and Prospects* = a hazai és Uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései, szerk. GERENCSE Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015, 254.

169 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 50.§

170 BOROS: *az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga...*, i. m., 620.

171 A közigazgatási hatósági eljárásban a bizonyítás témakörével kapcsolatban lásd részletesen: BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010.

172 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024 (INL)]: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU (2015. 08. 31.)

173 VARGA Zs.: *Gyorsértékelés...* i. m., 548.

174 Így például: az olasz közigazgatási eljárási törvényből: Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme sul procedimento amministrativo Art. 6 (Compiti del responsabile del procedimento) 1.b.: „Il responsabile del procedimento: accerta di ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria. In particolare, può chiedere il rilascio di dichiarazioni e la rettifica di dichiarazioni o istanze erronee o incomplete e può esperire accertamenti tecnici ed ispezioni ed ordinare esibizioni documentali; www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/1990_0241.htm

175 Lásd részletesen a jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog összetevőit itt: VÁCZI Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2013.

176 Így például: Judgment of the Court of 21 November 1991. Technische Universität München v Hauptzollamt München–Mitte. Reference for a preliminary ruling: Bundesfinanzhof–Germany. Common Customs Tariff – Exemption for scientific instruments – Equivalent scientific value. Case C-269/90.; Judgment of the Court (First Chamber) of 22 November 2012., M. M. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General. Judgment of the General Court (Fourth Chamber) of 25 November 2014. Orange v European Commission. Case T-402/13., etc.

További tartalmi hasonlóságot találunk a Modell Szabályok III-10 (1) alpont második mondata, amely tartalmazza azt, hogy: „*az uniós közigazgatási hatóságok a releváns tényezőket figyelembe veszik és minden egyes tényezőt megfelelő súllyal vesznek tekintetbe. A közigazgatási szerv – kellő megfontolást követően – az általa szükségesnek ítélt módon használja fel a bizonyítékokat annak érdekében, hogy megállapítsa a tényállást*”; és az egyes tagállami, így például a magyar közigazgatási eljárási törvény (Ket.) 2. § (3) bekezdése közt, amely kimondja, hogy: „*a közigazgatási hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra alapozza*.” Egyértelmű ugyanakkor, hogy az ügyhöz nem tartozó tényeket a tagállami és az uniós közigazgatási hatóságok is minden esetben figyelmen kívül hagyják.

Igaz ugyan, hogy a Modell Szabályok az egyes bizonyítékok vonatkozásában nem állapítanak meg olyan részletes szabályokat, mint a tagállami közigazgatási eljárási törvények,¹⁷⁷ de a Modell Szabályok III-10 (2) alpontja már felsorolja az uniós közigazgatási hatóságok által alkalmazható információgyűjtési lehetőségeket. Így nevesíti azt, hogy az uniós közigazgatási hatóságok meghallgathatják az ügyfeleket, a tanúkat és a szakértőket; írásban vagy elektronikus úton nyilatkozatokat szerezhetnek be az ügyfelektől, tanúktól és szakértőktől; dokumentumokat és feljegyzéseket kérhetnek be, valamint helyszíni vizsgálatot tarthatnak.¹⁷⁸ Megfontolandó lenne a Modell Szabályokban az egyszerű felsorolásnál átfogóbb részletszabályok meghatározása is az egyes bizonyítékok tekintetében. Kiemelnénk továbbá azt is, hogy az alapos, gondos és pártatlan vizsgálat kötelezettsége nem teremt közvetlen hivatkozási jogalapot, ezért az utóbb említett alpont utal azon feltételekre, amelyek vagy a III. Könyvön belüli 11. illetve 12. pontban, vagy más uniós jogforráson alapulnak, és amelyek fennállása esetén a felsorolt információgyűjtési lehetőségek igénybe vehetőek.

2. Az egyszerű információszolgáltatási felhívástól a nyilatkozattételre kötelezésig¹⁷⁹

Megállapítható, hogy lényeges különbséget tesz az ügyfél nyilatkozatai közt a Modell Szabályok III. Könyve, amelynek III-11. pontjában meghatározásra kerül a közigazgatási hatóság egyszerű információszolgáltatási felhívásának (Investigation by request) szabályai, míg a Modell Szabályok III-12. pontja az ügyfélre vonatkozó nyilatkozattételre kötelezésnek (Investigation by mandatory decision) a részleteit tartalmazza. Míg az első esetben rögzített egyszerű információszolgáltatási felhíváskor az uniós közigazgatási hatóságok felhívják az ügyfelet/ügyfeleket nyilatkozattételre és arra, hogy a szükséges információkat bocsássák a hatóság rendelkezésére; addig, a második esetkörben a nyilatkozattételre kötelezéskor az ügyfelek (vagy képviselőik) részére kötelezettség keletkezik a kért információ

177 Így például a Ket. 50.§-70.§ vagy a német közigazgatási eljárási törvény, az osztrák közigazgatási eljárási törvény stb. Lásd az egyes tagállamok vonatkozásában átfogó jelleggel: szerk. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, CompLex Kiadó, Budapest, 2011.

178 Lásd részletesen: III-16. pont.

179 A magyar kifejezések megfelelőit Varga Zs. András tanulmányából vettük át. VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548. Az alfejezet Pollák Kitti írása.

szolgáltatására. Ergo az első esetben a felhívás az ügyfél részére nem keletkeztet közvetlen kötelezettséget,¹⁸⁰ sőt az ügyfél vissza is utasíthatja a közreműködést, tehát az ügyfélen múlik, hogy közreműködik-e a hatósággal, vagy sem; viszont a második esetkörben az ügyfél közreműködési szándéka lényegtelen.¹⁸¹ További jelentős eltérés az, hogy a III-12. pontban meghatározott nyilatkozattételre kötelezés egy jogi úton kikényszeríthető kötelezettséget jelent, amelyet ágazati (szektorspecifikus) szabályok rendelhetnek el. Ekkor kizárólag a III-12. pontbeli szabályok alkalmazhatóak: a Modell Szabályok III-12. (2) alpontja pedig visszaüt az egyszerű információszolgáltatási felhívás szabályainak egy részére, nevezetesen a III-11. (2) alpont 3 mondatától III-11. (5) alpontjáig, amelyek a nyilatkozattételre kötelezés esetén is értelemszerűen alkalmazandó.¹⁸² Így abban az esetben, hogyha az ügyfél úgy dönt, hogy információt szolgáltat és közreműködik (III-11. pont), vagy kötelezettsége van erre (III-12. pont), akkor az ügyfél nem adhat valótlan vagy félrevezető információt. Meglátásunk szerint a Modell Szabályokban árnyaltabb szabályozás szükséges az e ponthoz tartozó felelősségi kérdések tekintetében, hiszen hogyha az ügyfél által megfelelően meghatalmazott jogi képviselő információt nyújt az uniós közigazgatási hatóságok részére, azonban ezen információ hiányos vagy félrevezető, jelen Modell Szabályok szerint minden esetben az ügyfél tartozik teljes felelősséggel (III-11 2. pont 4. mondata); akkor is, hogyha az ügyfél jóhiszeműen járt el, és nem az ő eljárási cselekményére vezethető vissza a hiányos vagy valótlan információ.¹⁸³

A Modell Szabályok III-11. (3) alpontja meghatározza a nyilatkozattételre vonatkozó felhívás pontos tartalmi elemeit,¹⁸⁴ amely a nyilatkozattételre kötelezés esetén annnyival egészül ki, hogy a felhívásnak a jogkövetkezményeket is tartalmaznia kell, ha az ügyfél a nyilatkozattételi kötelezettségét nem teljesíti.

Mindkettő esetkörben alkalmazandóak a Modell Szabályok III-11. (4)–(5) alpontjaiban meghatározottak, amelyek egyrészt az uniós közigazgatási hatóságok és a tagállamok

180 Egyetértünk Boros Anitával a tekintetben, hogy az ügyfél nyilatkozattételhez való joga nemcsak jognak, hanem közvetetten kötelezettségnek is tekinthető, hiszen az ügyfélnek a saját ügye előmenetele érdekében kötelessége a szükséges adatok, bizonyítékok szolgáltatása. Lásd: BOROS: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban*, 77.

181 VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548.

182 Következésképp az egész III. Könyvben meghatározott eljárási szabályok nem alkalmazhatóak. Lásd: Modell Szabályok, III. Könyv, Magyarázatok, 64. www.renewal.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20III%20-Single%20CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (2015. 08. 31.)

183 Fennállhat azon esetkör is, amikor a jogi képviselő több hasonló ügyben jár el, és egy adott ügy ügyfélre valós információt szolgáltat, de az ügyvéd például azt összecszeréli egy másik hasonló üggyel.

184 A Modell Szabályok III-11. (3) alpontja alapján, az egyszerű információszolgáltatási felhívás tartalmi elemei a következők:

- a felhívás jogalapja és célja,
- pontos meghatározása annak, hogy az ügyféltől milyen információkat kér a közigazgatási hatóság,
- az információk benyújtására vonatkozó határidő,
- és valótlan vagy félrevezető információk nyújtása esetén a vonatkozó jogszabályok alapján kiszabható büntetés.

közigazgatási hatóságai közti kapcsolatot részletezik [III-11. (4) alpont];¹⁸⁵ másrészt meghatározzák a lehetséges teendőket abban az esetben, ha az Európai Unió tagállamának közigazgatási hatósága általi kérelem címzettje egy másik tagállamban található [III-11. (5) alpont].¹⁸⁶ Ezen alpontokhoz két kiegészítést szükséges tennünk: a III-11. (4) alpont célja egyrészt a nemzeti szuverenitás védelme, másrészt a kölcsönös bizalom elősegítése az illetékes közigazgatási hatóságok közt. A III-11. (5) alpont pedig csak a III-1. (2) alpontban említett feltételek fennállása esetén alkalmazandó.¹⁸⁷ Abban az esetben, ha ezen feltételek nem állnak fenn, akkor nem alkalmazhatóak a Modell Szabályok.

Végezetül, a két nyilatkozattételi esetkorre egyformán alkalmazandó szabályok vizsgálatát követően, kiemelnénk még egy jelentős eltérést: míg az egyszerű információszolgáltatási felhívás (III-11. pont) nemcsak az ügyfélre, hanem mindenkire vonatkozhat, aki információval rendelkezik az adott ügyvel kapcsolatban, és akinek meghallgatására az ágazati (szektorspecifikus) szabály az uniós közigazgatási hatóságot feljogosítja;¹⁸⁸ addig a nyilatkozattételre kötelezés (III-12. pont) szabályai csak és kizárólag az ügyfélre vonatkozhatnak.

3. A felek együttműködési kötelezettsége¹⁸⁹

Ahogy azt említettük, az RN-Javaslat olvasatában is az uniós közigazgatási hatóságokat terheli a tényállás tisztázásának kötelezettsége. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy az eljárás egyéb részt vevőivel szemben ne lenne elvárás az, hogy a megfelelő döntéshozatal érdekében *együttműködjenek*. Ahogy arra a korábbiakban utaltunk, az együttműködés elve számos tagállami eljárásjogban megjelenik, így a magyar Ket. is tartalmaz erre vonatkozó szabályokat: a Ket. 1. § (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

A tényállás tisztázása kapcsán a Ket. 50. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy törvény vagy kormányrendelet a tényállás tisztázása és az ügyfél jogának, jogos érdekének védelme és előmozdítása érdekében az eljárás és a hatósági ellenőrzés során együttműködési

185 A Modell Szabályok III-11. (4) alpontja kimondja, hogy: „Az uniós közigazgatási hatóság haladéktalanul továbbítja a kérelem egy példányát azon tagállam illetékes hatóságához, amelynek a területén a fél székhelye található, valamint azon tagállamok illetékes hatóságaihoz is, amelyek területét a kérelem érinti. Meghallgatás esetén az a tagállam, ahol a meghallgatásra sor kerül, kérheti, hogy tisztviselői segítsék az uniós közigazgatási hatóság tisztviselőit illetve az uniós közigazgatási hatóság által meghatalmazott más személyeket a meghallgatás lebonyolításában.”

186 A Modell Szabályok III-11. (5) alpontja rögzíti, hogy: „A (4) bekezdés szabályait kell alkalmazni tagállami hatóság által benyújtott olyan kérelem esetén is, amikor a címzett egy másik tagállamban található. Az érintett tagállam megtagadhatja a másik tagállam hatóságaitól érkezett meghallgatási kérelmet, mely esetben az V. Könyv kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.”

187 Modell Szabályok III. Könyv Magyarázatok, 64. www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20III%20-Single%20CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf (2015. 11. 10.)

188 A Modell Szabályok III-11. (6) alpontja alapján e személyek körére is értelemszerűen vonatkoznak a Modell Szabályok III-11. pont szabályai.

189 Az alfejezet Boros Anita írása.

kötelezettséget írhat elő a feladat- és hatáskörükben érintett hatóságok részére. Az együttműködés formája lehet különösen a hatóságok közötti egyeztetés, valamint az ellenőrzési tevékenység összehangolása.

Az együttműködés tekintetében az uniós jogszabályok elsődlegesen az uniós és a tagállami szervek közötti együttműködés egyes kérdéseit szabályozzák. Ilyen például a 2004/39 irányelvnek az *Együttműködési kötelezettség* című 56. cikke, mely az (1) bekezdésében a következőket mondja: „A tagállamok illetékes hatóságai együttműködnek egymással minden olyan esetben, amikor ez az ezen irányelv szerinti feladataik ellátásához szükséges, felhasználva hatáskörüket, függetlenül attól, hogy azt ezen irányelv vagy a nemzeti jog határozza meg. Az illetékes hatóság együttműködik a többi tagállam illetékes hatóságaival. Különösen információt cserélnek és együttműködnek minden vizsgálati és felügyeleti tevékenységbe.” Hasonló szabályok jelennek meg például az Európai Unió Vasúti Ügynökségéről és a 881/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2016/796 rendeletben, a védjegyekre vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről szóló 2015/2436 irányelvben, a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló 2014/67/EU irányelvben, vagy a fogyasztói jogviták alternatív rendezéséről, valamint a 2006/2004/EK rendelet és a 2009/22/EK irányelv módosításáról szóló 2013/11/EU irányelvben.¹⁹⁰

A javaslat kiemelt hangsúlyt helyez *a nyilatkozási elvre*, és úgy fogalmaz, hogy a felek elsősorban a saját tudomásuk szerint vagy az általuk elvárható módon kötelesek nyilatkozni a tényekről és a bizonyítékokról. Amennyiben a nyilatkozattétel elmarad, a magyar joghoz hasonlóan a hatóság a rendelkezésre álló adatok alapján dönthet.

A nyilatkozattétel kapcsán a Modell Szabályok III-15. pontja akként rendelkezik, hogy a tanúk és szakértők nyilatkozattételre, illetve *véleménynyilvánításra* csak abban az esetben kötelezettek, amennyiben külön jogszabály kifejezetten úgy rendelkezik. Ezzel a megoldással nem tudunk egyetérteni, figyelemmel arra, hogy álláspontunk szerint az uniós bizonyítás általános szabályait a parlament által javasolt rendeletben kellene rendezni, és nem ágazati jogszabályokra bízni a részletszabályok meghatározását. *Ebből következően javasoljuk annak rögzítését, hogy a tényállás tisztázása során az eljáró hatóság válassza ki, milyen bizonyítékok és bizonyítási eszközök lehetnek a legalkalmasabbak a megfelelő döntés meghozatalához.*

A Bíróság számos esetben megerősítette a meghallgatáshoz való jog fontosságát és az uniós jogrenden belüli igen széles alkalmazási körét annak megállapításával, hogy e jog alkalmazandó minden olyan eljárása, amely sérelmet okozó jogi aktus elfogadásához vezethet.¹⁹¹

Ahogy azt már említettük, a Charta 41. cikk. (2) bekezdése előírja, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja többek közt mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák; mindenkinek a jogát

190 Lásd ehhez a C-364/90. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 1993. április 28-án hozott ítélet 20. pontját és a C-372/97. sz., Olaszország kontra Bizottság ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet 81. pontját.

191 Lásd többek közt a 17/74. sz., Transocean Marine Paint Association kontra Bizottság ügyben 1974. október 23-án hozott ítélet [EBHT 1974, 1063.] 15. pontját.

arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsén, valamint az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.

A Bíróság szerint a védelemhez való jog mindenki számára biztosítja azt a lehetőséget, hogy hasznos és hatékony módon ismertethesse az álláspontját minden közigazgatási eljárásban és minden olyan határozat elfogadása előtt, amely az érdekeit hátrányosan érintheti.¹⁹²

Az említett jog azt a követelményt is magában foglalja, hogy a közigazgatási szerv a megkövetelt figyelemmel hallgassa meg az érintett személy által ily módon kifejtett észrevételeket, gondosan és pártatlan módon megvizsgálva az adott ügy valamennyi releváns elemét, és részletesen indokolva határozatát.¹⁹³

A Bíróság azt is megállapította, hogy az a kötelezettség tehát, hogy a határozatot kellően sajátos és konkrét módon kell megindokolni annak lehetővé tétele érdekében, hogy az érdekelt megsérthesse azokat az elutasítási okokat, amelyek a kérelme ellen szólnak, a védelemhez való jog tiszteletben tartása elvéből ered.¹⁹⁴

Ahogy arról már szóltunk, az Állásfoglalás 4.8. ajánlása szól az uniós döntések indoklási kötelezettségéről: a közigazgatási határozatban világosan fel kell tüntetni a határozat alapjául szolgáló okokat. A közigazgatási határozatoknak meg kell jelölniük a lényeges tényeket és jogalapjukat. A közigazgatási határozatnak egyéni indokolást kell tartalmazniuk. Ha ez nem lehetséges, mert hasonló határozatokkal nagyszámú személy érintett, az általános megfogalmazás is megengedett. Ilyen esetben azonban minden olyan polgárnak, aki kifejezetten kéri az egyéni indokolást, meg kell azt adni.

A parlamenti Állásfoglalással egyetértve feltétlenül szükséges kiemelnünk, hogy a megfelelő indokolás elkészítésének egyik mérföldköve, hogy a tényállás tisztázásához szükséges valamennyi körülmény kellőképpen feltárára kerüljön. Noha a tényállás tisztázása elsődlegesen az uniós szervek, hatóságok feladata, kétségtelen, hogy a jogviszonyban részt vevő egyéb személyek közreműködése elengedhetetlen a tényállás megfelelő tisztázásához. A Modell Szabályokban nevesített és javasolt vizsgálatra vonatkozó szabályok elsődlegesen a germanista jogból eredeztethetők: az osztrák közigazgatási eljárási törvény szerint „a vizsgálati eljárás célja az, hogy a tényállást tisztázza és a feleknek lehetőséget adjon arra, hogy a bizonyítási eljárás során jogaikat érvényesítsék, és jogi érdekeiket megfogalmazzák.”¹⁹⁵

192 Lásd a C-287/02. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2005. június 9-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-5093. o.] 37. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot; a C-141/08 P. sz. Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware kontra Tanács ügyben 2009. október 1-jén hozott ítélet [EBHT 2009, I-9147.] 83. pontját, valamint a C-27/09 P. sz., Franciaország kontra People's Mojahedin Organization of Iran ügyben 2011. december 21-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-13427. o.] 64. és 65. pontját.

193 Lásd a C-269/90. sz. Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontját.

194 C-277/11. sz. ügyben, az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában a High Court (Írország) a Bírósághoz 2011. június 6-án érkezett, 2011. június 1-jei határozatával terjesztett elő az előtte M. M. és a Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General között folyamatban lévő eljárásban.

195 Vö.: Ludvig ADAMOVICH: *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrecht*, I. Band, Springer Verlag, Wien, 1954, 235.

Az osztrák szakirodalom a vizsgálati eljárást tekinti a tényállástisztázás legfontosabb szakaszának, tekintettel arra, hogy a bizonyítékok összegyűjtése, majd azok közül a relevánsak kiválasztása a vizsgálati eljárásban történik, amely alapvetően magában foglalja a bizonyítási eljárást is.¹⁹⁶ A német közigazgatási eljárási törvényben hasonlóképpen megjelenő *Untersuchungsgrundsatz* szerint a közigazgatási hatóság a megfelelő döntés meghozatalához köteles a tényállást felderíteni.¹⁹⁷

A tényállás felderítése, tisztázása a német közigazgatási eljárásban a körülményekhez képest a lehető legteljesebb felderítési kötelezettséget jelent a hatóság számára. Ebben a kontextusban a hatóságnak meg kell vizsgálnia az ügy sajátosságait, a kérelemben foglalt legfontosabb tényeket, és arra kell törekednie, hogy az igazság, illetve a valóság feltárását minél inkább megközelítse.¹⁹⁸

A német közigazgatási eljárási törvény 24. §-a alapján a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját, terjedelmét, azonban az érintettek bizonyítási indítványához, nyilatkozatához nincs kötve. A törvény leszögezi azt is, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó bejelentés, nyilatkozat átvételét nem tagadhatja meg azért, mert az ügyben feleslegesnek, alaptalannak tartja, hiszen a hatóságnak a tényállás tisztázása során valamennyi jelentős körülményt figyelembe kell vennie, a kérelem benyújtásakor pedig nehéz megítélni, hogy az abban foglalt tények relevánsak vagy irrelevánsak lehetnek az eljárás során.¹⁹⁹

A magyar közigazgatási eljárásjogban érvényesülő *ex officio* alapelve áthatja a tényállás tisztázásának kötelezettségét is: ahogyan azt már említettük, a Ket. 3. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. A Ket. 50. § (1) bekezdése pedig azt deklarálja, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

A hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt, ugyanakkor törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését. A Ket. szerint bizonyíték különösen az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemlérlől készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték. A hatóság az összegyűjtött bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg

196 Lásd ehhez: BOROS Anita: *Bizonyítás az osztrák közigazgatási eljárásban*, Magyar Közigazgatás, 56. évf. 2006/9, 531–542.

197 Lásd részletesebben: BOROS Anita: *Németország közigazgatása III.: a közigazgatás működése = az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, szerk. SZAMEL Katalin, BALÁZS István, GAJDUSCHEK György, KOI Gyula, Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 498–508.

198 Hans J. WOLFF, Otto BACHOF, Rolf STÖBER: *Verwaltungsrecht*, München, II. kötet, 2000, 326.

199 BOROS Anita: *Bizonyítás a német közigazgatási eljárásban*, Jogtudományi Közlöny, 2008/11., 563.

a tényállást, ugyanakkor a hatóság által hivatalosan ismert és a köztudomású tényeket nem kell bizonyítani.

A tényállás tisztázása számos uniós jogforrásban is megjelenik, noha eltérő részletességgel, általában az adott ágazati norma rendszerébe illeszkedő bizonyítási eszköz vagy módszer szabályainak meghatározása mellett. Így például a közösségi védjegyről szóló 40/94/EK rendelet önálló fejezetben szabályozza a tényállás tisztázásának szabályait. Ehhez kapcsolódóan a Bíróság joggyakorlata is meglehetősen kiterjedt.²⁰⁰

A tényállás tisztázása kapcsán keletkezett ítéletek nagyobb része a Bizottság vizsgálatának terjedelmével, illetve az egyes bizonyítási módszerek és eszközök kapcsán követendő gyakorlat vonatkozásában adnak iránymutatást.²⁰¹

Mindezt csak azért mutattuk be, mert a Modell Szabályokban megfogalmazott együttműködési kötelezettség keretében az is megfogalmazásra kerül, hogy az uniós közigazgatási hatóság *külön vizsgálatot abban az esetben köteles lefolytatni*, amennyiben a tényállás tisztázásához további bizonyítékok szükségesek. Az azonban nagyon fontos, hogy a primer jogforrásokban meghatározottakkal összhangban álljanak e megalkotásra kerülő rendeleti szabályok. Az EUSZ 337. cikkének (3) bekezdése szerint például a Tanács által a Szerződések rendelkezéseinek megfelelően, egyszerű többséggel megállapított kereteken belül és feltételek szerint a Bizottság a rábízott feladatok teljesítéséhez szükséges bármilyen információt megszerezhet és bármilyen ellenőrzést lefolytathat. Ugyanakkor bizonyos vizsgálati jellegű szabályokat az EURATOM Szerződés 35, 36, illetve 81. cikke is nevesít. Eszerint például a Bizottság a létesítményekbe betekinhet, működésüket és hatékonyságukat megvizsgálhatja, a tagállamok területére ellenőröket küldhet.

A *bizonyítékok tekintetében* érdemes kiemelnünk, hogy az uniós eljárásjog elsősorban az okirati bizonyításra koncentrálódik, de természetesen megjelennek – ahogyan a fenti EUSZ és EURATOM szabályokból is látható – egyéb bizonyítékok is. A korábbiakban szövegeztünk már a dokumentumokhoz való hozzáférés egyes szabályairól, amely alapján megállapítható, hogy az iratbetekintés egyes kérdései részletesen meghatározottak az Unió jogában.

A már többször hivatkozott, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet alkalmazásában *dokumentum* – az adathordozótól (papír, elektronikus forma vagy hang-, kép- vagy audiovizuális felvétel) független –, az intézmény feladatkörébe tartozó politikára, tevékenységre és döntéshozatalra vonatkozó üggyel kapcsolatos adattartalom.

A rendelet célja, hogy a köz- vagy magánérdek alapján olyan módon határozza meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság (a rendelet együtt intézményekként említi a három uniós szervet) dokumentumaihoz való, az EK-Szerződés 255. cikkében előírt hozzáférési jogra irányadó elveket, feltételeket és korlátozásokat, hogy a dokumentumokhoz

200 Lásd a Procter & Gamble kontra OHIM egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott C-473/01. P. és C-474/01. P. sz. ítélet 32. pontját és a C-64/02. P. sz., OHIM kontra Erpo Möbelwerk ügyben 2004. október 21-én hozott ítélet 42. pontját, valamint a C-24/05. P. sz., Storck kontra OHIM ügyben 2006. június 22-én hozott ítélet 23. pontját.

201 Lásd a Dow Benelux kontra Bizottság-ítélet, 85/87, EU:C:1989:379, 18. pontját, a Roquette Frères-ítélet, C-94/00, 47. pontját, vagy a Nexans és Nexans France kontra Bizottság-ítélet C-37/13 P, 34. pontját.

a lehető legszélesebb körű hozzáférést biztosítsa, megállapítsa az e jog lehető legegyszerűbb módon történő gyakorlását biztosító szabályokat, illetve elősegítse a dokumentumokhoz való hozzáféréssel kapcsolatos helyes igazgatási gyakorlatot. A hivatkozott rendelet szerint bármely uniós polgár, valamint valamely tagállamban lakóhellyel, illetve létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy jogosult az intézmények dokumentumaihoz hozzáférni a rendeletben meghatározott elvek, feltételek és korlátok szerint. A rendelet az intézmény birtokában lévő dokumentumokra vonatkozik, amely dokumentumokat az intézmény állított ki, vagy azok hozzá érkeztek, és amelyek az Európai Unió tevékenységi területeire vonatkoznak.

Fontos kiemelnünk, hogy a hivatkozott rendelet számos jól bevált rendelkezése ellenére nem ismerjük, hogy *pontosan milyen iratok keletkeznek az uniós szerveknél*, és milyen tartalmi és formai jegyek birtokában rendelkeznek bizonyító erővel, tekintettel arra, hogy az iratok tekintetében az uniós jog dokumentumokról szól, azonban azok általános szabályait egyetlen normatív szabály sem határozza meg. Számos szektorspecifikus jogszabályban találkozhatunk ugyanakkor valamilyen okirat elismerésével, jellemzőivel, tanúsító jellegének ismertetőivel. Ilyen például a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv, a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló 805/2004/EK rendelet, vagy a munkavállalók szolgáltatások nyújtása keretében történő kiküldetéséről szóló 96/71/EK irányelv érvényesítéséről és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló 2014/67/EU irányelv.

Az egyéb bizonyítékok kapcsán szintén számos példával találkozhatunk: a közösségi növényfajta-oltalmi jogokról szóló 2100/94/EK rendelet 78. cikke például önálló alcím alatt rendelkezik a bizonyítás szabályairól, melynek keretében az is meghatározásra kerül, hogy az eljárás lefolytatására jogosult uniós közigazgatási szerv milyen bizonyítási eszközöket alkalmazhat. Ennek keretében nevesítésre kerülnek az alábbiak: az eljárásban részt vevő felek meghallgatása, az adatkérés, okirati vagy egyéb bizonyítékok bemutatása, a tanúk meghallgatása, a szakértői vélemények, az önálló vizsgálat, illetve az esküvel megerősített írásbeli nyilatkozatok.

Igen részletes szabályokat határoz meg a textilszálak elnevezéséről és a textiltermékek szálösszetételének ehhez kapcsolódó címkézéséről és jelöléséről a 73/44/EGK tanácsi irányelv, a 96/73/EK és a 2008/121/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 1007/2011/EU rendelet, amely az említett kérdések kapcsán eszközzendő *szakértői vizsgálat* szabályait határozza meg.

A *helyszíni vizsgálat* illetve a *tanúsító szervezetek* vonatkozásában kerültek előírásra részletes szabályok mind a tagállami hatóságok, mind a Bizottság vonatkozásában például a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről, a közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló 3821/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről és a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról szóló 561/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló 165/2014/EU rendeletben.

Az RN-Javaslat szerint az érintetteknek a tényállás tisztázásában való együttműködési kötelezettsége csak akkor jelenik meg tényleges kötelezettségként *személyes megjelenés* vagy további nyilatkozattétel formájában, amennyiben azt uniós jogszabály kifejezetten előírja.

Ebből az is következik, hogy a hatóságnak a rendelkezésére álló okirati, illetve a hivatalból, saját hatáskörben beszerzett bizonyítékok értékelését kell elsődlegesen szem előtt tartania.

Hasonló szabályt tartalmaz jelenleg is a Közösségi Vízumkódex létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet 43. cikkének (6) bekezdés e) pontja is.

Emellett az RN-Javaslat egy másik, az uniós jogban már ismert lehetőséget is az eljárási kódex szabályozási tárgyköreihez sorol: a hazai előzetes szakhatósági állásfoglaláshoz hasonlóan a kérelmet benyújtó ügyfél *előzetesen konzultálhat* az eljáró hatósággal. Ennek eredményeként az uniós hatóságok által kibocsátott előzetes vagy elvi nyilatkozat olyan értelemben nem kötelező jellegű, hogy nem zárja ki a hiánypótlás alkalmazásának lehetőségét az eljárás későbbi szakaszaiban.

Az előzetes konzultáció egy másik válfaját nevesíti a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló 2016/679 rendelet, amely a hatóságok közötti konzultáció egyes szabályait határozza meg. A hivatkozott rendelet 36. cikk (1) bekezdése szerint, ha egy adatvédelmi hatásvizsgálat megállapítja, hogy az adatkezelés az adatkezelő által a kockázat mérséklése céljából tett intézkedések hiányában valószínűsíthetően magas kockázattal jár, az adatkezelő a személyes adatok kezelését megelőzően konzultál a felügyeleti hatósággal.

Ehhez kapcsolódóan kiemelendők a Javaslat *önvádra kötelezés tilalmát és az ügyvédi titoktartás tiszteletben tartásának kötelezettségét* megfogalmazó rendelkezései. E tekintetben a javaslat alapelvi jelleggel fogalmazza meg a két jogintézményt, bár azok értelmezési köréről hallgat. Az önvádra kötelezés tekintetében célszerű lenne azt is megfogalmazni, hogy minden olyan eljárás során, amelynek célja valamilyen szankció megállapítása, az eljáró hatóság köteles-e tekintettel lenni arra, hogy az eljárás során érintett személy olyan nyilatkozattételre nem kötelezhető, amellyel saját magát valamilyen uniós jogszabálysértés elkövetésével vádolná.

Az önvádra kötelezés tilalma elsősorban a versenyjogi ügyekben körében jelenik meg a Bíróság joggyakorlatában. A Dalmine S.p.A. kontra Bizottság, C-407/04. P. sz. ügyben hozott ítéletben a Bíróság úgy határozott, hogy a Bizottság arra kötelezheti a vállalkozást, hogy az általa ismert tényekről minden szükséges információt megadjon, de nem kötelezheti a vállalkozást olyan válaszadásra, amely révén ez utóbbi kénytelen lenne elismerni az olyan jogsértés tényét, amelynek bizonyítása a Bizottság feladata.²⁰²

Az RN-Javaslat által szabályozni javasolt másik tárgykör *az ügyvédi titoktartás*, amely tekintetében szintén nem részletezi a Javaslat az alkalmazandó szabályokat, így különösen azt, hogy a képviselő tekintetében az érintett nemzeti joga szerint irányadó szabályokat kell-e figyelembe venni az ügyvédi titoktartásra vonatkozó eljárási cselekmények megítélése

²⁰² Lásd a 374/87. sz., az Orkem kontra Bizottság ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet 34 és 35. pontját; a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg Portland és társai egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet 61. és 65. pontját, valamint a C-65/02. P. és C-73/02. P. sz., Thyssen Krupp kontra Bizottság ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet 49. pontját.

során.²⁰³ A szakmai titoktartás és a kapcsolódó adatok kezelése kapcsán irányadó uniós szabályokat jelenleg a 2016/679 rendelet határozza meg.²⁰⁴

4. A helyszíni vizsgálatok²⁰⁵

A Javaslat III. Könyvének 3. fejezete az *Információgyűjtés*, amelynek második része a *helyszíni vizsgálatra* vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Az eredeti szövegben címként az „inspections” szerepel, amely egyszerre jelent (helyszíni) ellenőrzést,²⁰⁶ vizsgálatot és szemlét is egyaránt.²⁰⁷ A jogrendszer koherenciája érdekében érdemes segítségül hívni a Tanács 1/2003/EK Rendeletét a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (2002. december 16.), amely 20. cikkének címe *The Commission's powers of inspection* és a hivatalos magyar fordítás: *a Bizottság helyszíni vizsgálati jogköre*.²⁰⁸ Ezt a szóhasználatot következetesen követve a továbbiakban is a helyszíni vizsgálatot használjuk, különösen, mivel a III-2. (5) bekezdés definíciója szerint ez egyértelműen a helyszínen végzett ellenőrzést jelenti információgyűjtés céljából.²⁰⁹ A III-2. (1) bekezdéssel összevetve a fogalmat, az itt szabályozott hatósági vizsgálatra vonatkozó szabályok csak olyan eljárásban alkalmazandók, amelyek eredménye jogilag kötelező erejű döntés (legally binding effect), így például az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által végzett vizsgálatra nem terjed ki, mert annak eredménye – az Európai Unió Bírósága értelmezése szerint²¹⁰ – jogilag nem kötelező erejű.

A helyszíni vizsgálatoknak alapvetően két funkcióját lehet megkülönböztetni. Az egyik annak ellenőrzésére szolgál, hogy a polgárok és a vállalkozások eleget tesznek-e a jogszabályokban, uniós jogban foglalt kötelezettségeknek; a másik pedig felügyeleti jogkörként jelentkezik, amely során az uniós szervek, hatóságok vizsgálják, hogy a tagállamok, illetve a nemzeti hatóságok működése is megfelel-e a jogi követelményeknek. Mindkettő esetében azonban közös elemként jelentkezik a tagállam és az Unió kölcsönös együttműködése az uniós jog nemzeti *implementációja* érdekében. A mintaszabályok 3. fejezetének második része – figyelemmel arra, hogy a helyszíni vizsgálat az egyedi jogalkalmazás, döntéshozatali folyamat egyik eljárási cselekménye – ennek az együttműködésnek a legfontosabb alapvető keretszabályait tartalmazza.

A helyszíni vizsgálatok szabályainak alkalmazása során is fokozottan figyelemmel kell lenni a *nyomozással és tisztességes eljárással kapcsolatos alapelvekre*: a közigazgatási szerv alaposan és részrehajlás nélkül vizsgálja ki az ügyet (III-10. A *nyomozati elv*), a kérelemre

203 Lásd ehhez a BASF AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága, T-15/02. sz. ügyben hozott ítéletet.

204 Lásd ehhez az ügyvédi szolgáltatásnyújtás szabadsága tényleges gyakorlásának elősegítéséről szóló 77/249/EGK irányelvet.

205 Az alfejezet Vértessy László írása.

206 Lásd VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548.

207 Vö. A 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól jogintézményeit: hatósági ellenőrzés, helyszíni ellenőrzés, szemle. (2015. november 20.)

208 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU

209 III-2. (5) 'Inspection' means an on-the-spot check for the purposes of information gathering.

210 Európai Unió Elsőfokú Bírósága T-193/04 Hans-Martin Tillack kontra EK Bizottsága ügy [2006] ECR II-3995, paragrafus 69.

és kötelező határozat alapján indított nyomozás általános szabályai (III-11. és III-12. cikk), a felek együttműködési kötelezettsége (III-13. cikk), az önvádra kötelezés tilalma és az ügyvédi titoktartási kötelezettség (III-14. cikk), valamint a tanúkra és szakértőkre vonatkozó általános szabályok (III-15. cikk) szerint.

A III-16. cikk *generális felhatalmazása* értelmében az uniós hatóságok helyszíni vizsgálatot végezhetnek helyiségekben, amennyiben a következő *két konjunktív feltétel* is teljesül: a vonatkozó jogalkotási aktus felruházta őket a helyszíni vizsgálathoz szükséges hatáskörrel, és a helyszíni vizsgálat az uniós jogszabályban előírt feladataik, kötelezettségeik ellátásához szükséges. Ez utóbbi kitételnek azért van jelentősége, mert nem minden eljárás indokolja a helyszíni vizsgálat lefolytatását. A szabályozás kizárólag az uniós hatóságok helyszíni vizsgálataira vonatkozik, a tagállami nemzeti jog által meghatározott közigazgatási helyszíni ellenőrzéseket, szemléket nem érinti.²¹¹ Ebből következően a nemzeti közigazgatási eljárási törvényeket, jogszabályokat e tekintetben nem kell harmonizálni. A mintaszabályok viszont *az uniós jogalkotással szemben követelményeket* határoznak meg, az uniós jogforrásban ugyanis egyértelműen meg kell határozni a helyszíni vizsgálati hatáskör gyakorlásának, illetve az ilyen irányú kötelezettség teljesítésének feltételeit. A tervezet egy *exemplifikatív felsorolás* keretében rögzíti, hogy a helyszíni vizsgálat többek között (*inter alia*) mely cselekményeket foglalja magában. Ennek értelmében az uniós hatóságok a helyiségekbe, telekre, közlekedési eszközökbe vagy más területekre beléphetnek, illetve ezek a helyszíni vizsgálati hatáskört megállapító jogi aktusban foglaltak szerint átkutathatók. Emellett lehetőség nyílik dokumentumok, (ok)iratok megkeresésére, átvizsgálására, beszerzésére, valamint azokról másolat vagy kivonat készítésére. A helyszíni vizsgálat során az eljárás alá vont személy(ek) től, illetve a helyszínen tartózkodó bármely más személytől magyarázatot, felvilágosítást lehet is kérni. Lehetőség van továbbá a mintavételre is. Ennek során az érintetteknek együtt kell működniük a vizsgálatot végző uniós tisztviselőkkel, amelynek egyik hangsúlyos eleme, hogy a helyszíni vizsgálat céljával összhangban az érintetteknek biztosítani kell a tisztviselők számára a helyiségekbe, telekre, közlekedési eszközökbe vagy más területekre történő belépést, bejutást. Ennek érdekében a nemzeti hatóságok, bíróságok is együttműködnek az uniós tisztviselőkkel, és számukra a szükséges segítséget megadják (például engedélyek, foganatosításban való közreműködés). A helyszíni vizsgálat lezárását követően – a bizonyítékok és a további eljárási cselekmények sikerének biztosítása érdekében – az uniós hatóság helyiségeket, illetve dokumentumokat pecséttel lezárhat. A helyszíni vizsgálat során gyűjtött *információk átadására, átvételére, cseréjére* a VI. Könyvben meghatározott szabályok az irányadók.

A Modell szabályok III-17. cikke a helyszíni vizsgálat során eljáró *közigazgatási szervek és tisztviselők kötelezettségei* tekintetében fogalmaz meg javaslatokat. Ezzel kapcsolatban az első követelmény a közigazgatási szervekre vonatkozik, amelyek kötelesek biztosítani, hogy ellenőreik *az uniós joggal összhangban* járnak el, kiemelve különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájában foglaltak tiszteletben tartását, és a személyes adatok védelmére

211 Lásd 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól VI. fejezet, *Hatósági ellenőrzés*.

vonatkozó uniós és nemzeti rendelkezéseket. Természetesen a helyszíni vizsgálat során – ha uniós jogszabály másként nem rendelkezik – az ellenőrök kötelesek betartani a vonatkozó nemzeti eljárási szabályokat, amennyiben azok összhangban állnak az uniós joggal. A visszaélések elkerülése érdekében az ellenőrök és más felhatalmazott tisztviselők kizárólag a személyazonosító adataikat és a beosztásukat feltüntető *írásbeli engedély* bemutatásával (production) gyakorolhatják hatáskörüket. Ezen felül a helyszíni vizsgálat lefolytatásához a III-5. cikk (3) bekezdése szerinti *értesítés* vagy annak másolata is szükséges.²¹² A III-5. cikk (2) bekezdése is megerősíti ezt: a hivatalból indított közigazgatási eljárásról értesíteni kell a feleket. Az eljárás sikere érdekében azonban egyes kivételes esetekben lehetséges – garanciális elemként – az értesítés későbbi kiküldése, ha ez veszélyeztetné a nyomozást. Az értesítés elhagyható, ha a közérdek ezt diktálja, vagy, mert a késedelem súlyos kockázattal járna, és az azonnali határozathozatal feltétlenül szükséges.

A közigazgatási szervek további kötelessége, hogy minden olyan szükséges intézkedést megtegyenek, amelyek a vizsgálat folyamán közölt vagy megszerzett információk bizalmas kezelését biztosítják. A *kétszeres és/vagy kettős eljárás, értékelés tilalma* érdekében, ha a közigazgatási szervek úgy döntenek, hogy az uniós jog szerinti helyszíni vizsgálatokat végeznek, kötelesek biztosítani, hogy ugyanazon tényállás tekintetében ugyanazon időpontban más uniós vagy tagállami tisztviselők ne végezzenek hasonló helyszíni vizsgálatot. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egyszerre nem lehet párhuzamosan más vizsgálatokat is végezni, mert az akkor is igénybe vehető, ha többféleképpen sértették meg az uniós jogot, vagy maga az uniós jog is lehetővé teszi ezt.²¹³ A helyszíni vizsgálat lezárását követően az ellenőrök – még az érdemi döntés meghozatala előtt – *jelentést* készítenek annak eredményéről, amit csatolni kell az aktához (ügyirathoz).²¹⁴ A jelentés egyébként tájékoztató funkcióval is rendelkezik, mivel a III-18. (3) bekezdés szerint, ha az uniós hatóságok végeznek ilyen vizsgálatot, kötelesek a vizsgálat eredményéről tájékoztatni a tagállami hatóságokat, illetve ha jogilag indokolt, akkor a széleskörű nyilvánosságot is.

A III-18-21. cikkek az *együttműködés négy formájára* állapítanak meg rendelkezéseket: i) jóhiszemű együttműködés tagállami hatóságok és az uniós hatóságok között az uniós

212 III-5. (3) az értesítésben fel kell tüntetni a következőket: a) nyilvántartási szám, b) az eljárás megindításának indoka, c) az eljárást vezető felelős tisztviselő neve és kapcsolattartási adatai, d) a III-4. cikk (2) bekezdésének c), d), e) és f) pontjában említett információk, e) a III-4. cikkben említett weboldal címe (ha létezik ilyen weboldal).

213 Például: 1305/2013/EU rendelet az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1306/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

1307/2013/EU rendelet a közös agrárpolitika keretébe tartozó támogatási rendszerek alapján a mezőgazdasági termelők részére nyújtott közvetlen kifizetésekre vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint a 637/2008/EK és a 73/2009/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.

214 Az angol szövegben „file” szerepel, amely az Európai Bizottság Elnökének Határozata a meghallgató tisztviselő egyes kereskedelmi eljárásokban ellátandó feladatairól és megbízatásáról (2012/199/EU) hivatalos fordításában akta.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32012D0199&from=EN (2015. október 28.)

helyszíni vizsgálatok során (III-18. cikk), ii) az uniós hatóságok tagállami helyszíni vizsgálatokban való részvétele (III-19. cikk), iii) tagállami hatóságok közös helyszíni vizsgálatai (III-20. cikk), iv) a jogsegély iránti megkeresések (III-21. cikk). Az első kettő vertikális, az utóbbi kettő pedig horizontális együttműködésnek tekinthető. E tekintetben sajátos kapcsolat figyelhető meg az uniós és nemzeti jog közötti vertikális, horizontális és hálózati kapcsolatok,²¹⁵ illetve az uniós és nemzeti hatóságok közötti vertikális, horizontális és kompozit együttműködése között. Az ún. kompozit eljárás lényege, hogy megvalósul az uniós és tagállami hatóság együttműködése.²¹⁶

A III-18. cikk a *tagállami hatóságok, bíróságok számára* határoz meg a *jóhiszemű együttműködés*hez kapcsolódóan kötelezettségeket az uniós hatóságok által végzett helyszíni vizsgálatok során. Az ezzel kapcsolatos általános alapelv értelmében – ha az uniós hatóság által végzett vizsgálatot uniós jogszabály kötelezően előírja vagy erre felhatalmazást ad – a helyszíni vizsgálatot az érintett tagállam hatóságaival szoros együttműködésben kell előkészíteni és végrehajtani. Garanciális elem, hogy az érintett tagállam tisztviselői részt vehetnek a helyszíni vizsgálatokon, amely megkönnyítheti a vizsgálat lefolytatását, illetve előmozdítja a kölcsönös bizalom megerősödését, amely a későbbiekben segíti az uniós jog hatékony implementálását.

Az együttműködés és a megfelelő tagállami felkészülés érdekében mielőtt egy tagállamban helyszíni vizsgálatot végeznének, az uniós hatóságok időben *értesítik a tagállami hatóságokat a vizsgálat előtt*. A helyszíni részvétel és az előzetes értesítés alól – mint egyfajta speciális kizárási szabályként – egy *kivétel* került meghatározásra: ha az uniós hatóságok magát a tagállamot ellenőrzik, és a tagállami tisztviselők részvétele veszélyeztetné a vizsgálat célját. A jóhiszemű kölcsönös együttműködés érdekében az uniós hatóságok kötelesek a *vizsgálat eredményéről tájékoztatni* a tagállami hatóságokat, és gondoskodnak arról, hogy *jelentésük elkészítésekor* az érintett tagállam nemzeti jogában megállapított eljárási követelményekre is figyelmet fordítsanak. A jelentések bizonyítóereje és joghatása megegyezik a tagállami eljárási dokumentumokéval, okiratokkal, mert azok – ugyanúgy és ugyanolyan feltételekkel, mint a nemzeti közigazgatási ellenőrök által készített közigazgatási jelentések – elfogadható bizonyítéknak minősülnek azon tagállam közigazgatási vagy bírósági eljárásaiban, ahol felhasználják őket. Mivel a mintaszabályok a tagállam tisztviselők részvételét is biztosítják a helyszíni vizsgálat során, ezért ebben az esetben a nemzeti ellenőrök ellenjegyzik (countersign) az uniós ellenőrök által készített jelentést.

A jóhiszemű *együttműködés*re vonatkozó általános alapelvnek megfelelően a tagállam – amelynek területén uniós jogszabály által előírt vagy engedélyezett helyszíni vizsgálatra kerül sor – köteles megadni a szükséges segítséget (assistance), adott esetben a *rendőrség* vagy azzal egyenértékű bűnüldöző hatóság segítségét is kérve annak érdekében, hogy az uniós hatóságok elvégezhesék a helyszíni vizsgálatot. Ugyancsak így kell eljárni, ha

215 Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs – Legal Affairs, 2010, 8.

216 VARGA. Zs.: Gyorsértékelés..., i. m., 549.

a nemzeti jogszabályok szerint a segítségnyújtáshoz *bíróági engedélyre* van szükség,²¹⁷ ilyenkor a szükséges engedélyt kérelmezni kell. Ezeket az engedélyeket ún. *elővigyázatosági óvintézkedések* (biztosítási intézkedés) érdekében is lehet kérelmezni.²¹⁸ A tagállami bíróági engedélyezési kérelemhez kapcsolódik, hogy ebben az esetben a nemzeti bíróság biztosítja, hogy a vizsgálatra vonatkozó engedély hiteles, és az előírányzott kényszerítő intézkedések a helyszíni vizsgálat tárgyának figyelembevételével nem önkényesek, illetve nem túlzottak. Az együttműködés azonban nem jelent automatikus segítségnyújtást, döntéshozatalt, ugyanis a nemzeti bíróság a kényszerítő intézkedések arányosságának ellenőrzése során közvetlenül vagy a tagállami hatóságon keresztül részletes magyarázatot kérhet az uniós hatóságoktól arra vonatkozóan, hogy a hatóságnak milyen alapon van gyanúja az uniós jog megsértésére, valamint hogy mennyire komoly a gyanús jogsértés, illetve milyen jelleggel keveredett az ügybe az érintett jogalany.²¹⁹ A nemzeti bíróság ugyanakkor nem kérdőjelezheti meg a helyszíni vizsgálat szükségességét, és nem követelheti, hogy bocsássák rendelkezésre az összeállított aktában lévő információkat.

A helyszíni vizsgálat során arra is lehetőség nyílik, hogy – az érintett tagállam megállapodására figyelemmel – az uniós hatóságok külső segítségéként (outside assistance) más tagállam tisztviselőinek *megfigyelői közreműködését* is kérjék, illetve *technikai segítségnyújtás* érdekében a felelősségi körükbe tartozó külső szerveket is igénybe vehetnek, különösen, ha speciális szakértelemre vagy tapasztalatra van szükség. (Az I-2. cikk alapján egyes különös eljárási szabályok ezt kötelezővé tehetik.) Ebben az esetben is érvényesülnek az általános eljárási alapelvek, követelménynek, így az uniós hatóságok biztosítják, hogy ezek a tisztviselők és szervek garantáltan rendelkezzenek a szükséges technikai szakértelemmel, függetlenek legyenek, tartsák be a szakmai titoktartást, és pártatlanság tekintetében az uniós tisztviselőkkel azonos szakmai kötelezettségek vonatkozzanak rájuk. Az együttműködés érdekében az uniós hatóságok megfelelő időben, írásban tájékoztatják az érintett tagállamot az így felhatalmazott tisztviselők és szakértők személyéről is. A mintaszabályok a *közreműködői felelősségi szabályokat* is rendezik, így amennyiben az eljárás során külső segítségért folyamodtak, a közreműködő tisztviselők és szervek által a helyszíni vizsgálat során elkövetett

217 Az eredeti szövegben „national judicial authority” szerepel.

218 A Tanács 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (27) szerinti kifejezés: elővigyázatosági óvintézkedés (precautionary measure).

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU (2015. november 14.)

219 Vö. A Tanács 1/2003/EK Rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról, 20. cikk, a *Bizottság helyszíni vizsgálati jogköre* (8):

In its control of the proportionality of the coercive measures, the national judicial authority may ask the Commission, directly or through the Member State competition authority, for detailed explanations in particular on the grounds the Commission has for suspecting infringement of Articles 81 and 82 of the Treaty, as well as on the seriousness of the suspected infringement and on the nature of the involvement of the undertaking concerned.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:32003R0001&from=HU (2015. november 14.)

A nemzeti bíróság a kényszerítő intézkedések arányosságának ellenőrzése során közvetlenül vagy a tagállam versenyhatóságán keresztül részletes magyarázatot kérhet a Bizottságtól különösen arra vonatkozóan, hogy a Bizottságnak milyen alapon van gyanúja a Szerződés 81. és 82. cikke megsértésére, valamint hogy mennyire komoly a gyanús jogsértés, illetve milyen jelleggel keveredett az ügybe az érintett vállalkozás.

kötelességszegésért vagy az általuk okozott károkért az uniós hatóságok felelősséggel tartoznak. Ehhez szorosan kapcsolódik az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikk (3) bekezdése, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.²²⁰

A III-19. cikk az uniós hatóságok tagállami helyszíni vizsgálatokban való részvételével kapcsolatosan állapít meg szabályokat. A jóhiszemű kölcsönös együttműködés érdekében – az érintett tagállammal meglévő megállapodás alapján, vagy ha ágazatspecifikus uniós jogszabály úgy rendelkezik – az uniós tisztviselők is részt vehetnek tagállami tisztviselők által végrehajtott vagy feladatkörükbe tartozó helyszíni vizsgálatban. Ebben az esetben jogosultságaik igazodnak a nemzeti tisztviselőkéhez, ugyanolyan hozzáférési jogosultsággal rendelkeznek a helyszíni vizsgálat alá vont helyiségekhez, illetve dokumentumokhoz. A hatáskörrel való visszaélés lehetőségét korlátozza, hogy az uniós tisztviselők csak akkor vehetnek részt tagállami helyszíni vizsgálatban, ha írásos engedélyt tudnak felmutatni, amely tartalmazza személyazonosságukat és feladatkörüket. További garanciális korlátozásként jelentkezik, hogy a saját kezdeményezésük alapján nem gyakorolhatják a nemzeti tisztviselők vizsgálati hatáskörét, és nem lehetnek jelen a nemzeti büntetőjogon alapuló helyszíni vizsgálaton, nyomozáson.

A III-20. cikk a horizontális együttműködés egyik formájáról, a tagállami hatóságok által lefolytatott közös helyszíni vizsgálatról rendelkezik. A közös vizsgálat (joint inspection) lényege, hogy egyszerre több tagállami hatóság részvétele szükséges az uniós jogszabályban előírt helyszíni vizsgálatához kapcsolódó feladatok teljesítéséhez. Fontos kiemelni, hogy mindegyik tagállami hatóság a saját nevében jár el. Az érintett tagállamok között meglévő megállapodás alapján, vagy ha ágazatspecifikus uniós jogszabály így rendelkezik, mindegyik tagállam ellenőrző, vizsgálati hatósága (inspecting authority) részt vehet a közösen végrehajtott helyszíni vizsgálatokban. A közös helyszíni vizsgálat szereplői a fogadó tagállam hatósága (host authority), amelynek területén a helyszíni vizsgálatot lefolytatják, valamint az egy vagy több más tagállami meghívott ellenőrző hatóság (invited authority).²²¹ A fogadó tagállam hatóságának kötelessége, hogy meghívjon minden egyes tagállami ellenőrző hatóságot annak érdekében, hogy azok részt vehessenek az adott közös helyszíni vizsgálatban. A fogadó tagállam hatósága haladéktalanul, minden késlekedés nélkül válaszol a másik hatóság műveletekben való részvétellel irányuló megkeresésére. A fogadó állam hatósága – a saját nemzeti jogának megfelelően, valamint a meghívott hatóság engedélyével – egyes végrehajtási hatásköröket, köztük nyomozati feladatokat is, a meghívott hatóság tisztviselőire vagy a közös műveletbe bevont munkatársakra ruházhat. Garanciális elem, hogy a meghívott hatóság a végrehajtási hatásköröket kizárólag a fogadó tagállam hatóságának felügyelete mellett, és főszabály szerint annak tagjai vagy munkatársai jelenlétében gyakorolhatja. A meghívott hatóság tagjai

220 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN (2015. november 14.)

221 Vö. A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: a pénzeszközök egyetlen likviditási alapon belüli intézmények közötti szabad mozgásának jogi akadályai (52014DC0327).

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HU/TXT/?uri=CELEX:52014DC0327&from=HU (2015. november 18.)

vagy munkatársai a helyszíni vizsgálat során a fogadó felügyelő hatóság nemzeti jogának hatálya alá tartoznak. A közreműködői felelősségi szabályt alkalmazva a fogadó tagállam hatósága felelősséggel tartozik a meghívott hatóság tevékenységéért.

A helyszíni vizsgálatra és a kölcsönös együttműködésre vonatkozó előírások záró rendelkezése a III-21. cikk, amely a fenti szabályok viszonyát rendezi a jogsegély iránti megkeresésekről szóló V. Könyvhöz igazodva. A helyszíni vizsgálatok során ugyanis felmerülhet olyan eset, hogy egy nemzeti hatóság veszi igénybe egy uniós hatóság vagy más tagállam segítségnyújtását feladata teljesítéséhez. Az Uniós hatóság vagy egy másik tagállam hatósága megkeresésére egy tagállam – saját nemzeti jogával összhangban és az V. Könyvben foglalt szabályok szerint – helyszíni vizsgálatokat végezhet. Ilyen esetekben – a nemzetközi jogsegély és együttműködés céljaival összhangban – a tagállami hatóság a kért helyszíni vizsgálatot nem a saját érdekében, hanem a másik hatóság részére végzi.

Az uniós szervek által végzett helyszíni vizsgálatok alapvetően joghatósági kérdésekhez kapcsolódnak, így a szuverenitás kérdéskörét is részben érintik. Figyelemmel az Alaptörvény E) cikkére, Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Ennek keretében a kellő felhatalmazottság mellett az uniós szervek is ellenőrizhetik, hogy a polgárok és a vállalkozások eleget tesznek-e a jogszabályokban, uniós jogban foglalt kötelezettségeknek, továbbá a tagállamok és a nemzeti hatóságok működése is megfelel-e a jogi követelményeknek. Az alapelvek megfelelő eljárási garanciákat tartalmaznak ehhez, amelyeket a részletszabályok kiegészítenek, ezek közé tartozik a tagállamok, hatóságok és bíróságok közötti jóhiszemű együttműködés, az előzetes értesítés és a vizsgálati eredményekről szóló tájékoztatás. A mindennapi gyakorlat fogja felszínre hozni, hogy az uniós és tagállami szervek együttműködése eredményessé válik-e. A felmerülő eljárási problémák megoldására vonatkozó részletszabályok kidolgozása mindenképp szükségessé válik a későbbiekben. Ugyancsak fontos kérdés és a tisztességes eljáráshoz kapcsolódik a határidők rendezése is, amely jelenleg hiányzik a szöveg ezen részéből. A felelősségi szabályok esetében is pontosítani kell a kárviselés szabályait, különösen a közreműködői felelősség területén. Garanciális elem, hogy a meghívott hatóság a végrehajtási hatásköröket kizárólag a fogadó tagállam hatóságának felügyelete mellett, és főszabály szerint annak tagjai vagy munkatársai jelenlétében gyakorolhatja.

IV. HOZZÁFÉRÉS AZ ADATOKHOZ²²²

Általánosan elfogadott tény, hogy egy demokratikus rendszer akkor képes hatékonyan működni, ha a társadalom teljes egészében tájékoztatva van a működés egyes kérdéseiről. Mindazonáltal, a társadalmi és technológiai fejlődésnek köszönhetően a modern élet olyan összetetté vált, hogy a közigazgatási hatóságok közérdekből gyakran kezelnek nagy

²²² A fejezet Váczi Péter írása.

mennyiségű adatot különféle nyilvántartásokban. A közéletben való megfelelő részvétel biztosítása érdekében szükséges, hogy a társadalom – elkerülhetetlen kivételek és korlátozások figyelembevételével – hozzájusson a közigazgatás által bármely szinten kezelt adattömeghez. Az egyén mindennapi életére a közigazgatás nagy hatással bír. A közigazgatási jognak való alávetettségéből fakadóan²²³ jogai védelme érdekében az egyén számára elengedhetetlen, hogy tudomással bírjon a közigazgatási szervek által kezelt adatokról – különösen az ő jogait vagy jogos érdekeit érintő információkról – továbbá, hogy az adatokhoz való hozzáférés egyenlő módon történjék. Megemlítendő, hogy a közösség hozzáférése az adatokhoz a közigazgatási szerveknek is érdekében áll, mivel ezáltal szorosabb kapcsolat építhető ki az egyén és a közigazgatás között, és ezzel megerősíthető a közigazgatás iránti bizalom.²²⁴

Melyek azok az alapelvek, melyek európai szinten meghatározóak e téren? az elemzés célja a ReNEUAL Modell Szabályok vonatkozó alapelveinek bemutatása és elemzése az Európai Unió és a hazai jog tükrében, nem mehetünk el továbbá szó nélkül az Európa Tanács releváns dokumentumai mellett sem, lévén, hogy e szervezet korábban már számos kritériumot megfogalmazott e témakörben.

1. Az átláthatóság követelménye

Az átláthatóság elve általánosan alkalmazandó alapelv valamennyi intézmény számára.²²⁵ Mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó szerveknek a lehető legnyitottabban kell végezniük munkájukat, hozzáférést biztosítva a média és a társadalom számára a döntéshozatali folyamatokhoz. Jogosultságként történő megfogalmazásakor többnyire a hivatalos iratokhoz való hozzáféréssel rokonítják, mely által az egyén lényegesen nagyobb szerepet képes játszani a jogalkotási és közigazgatási eljárásokban.²²⁶

Az átláthatóság elve a részvételi demokráciához kötődik, annak egy lényeges elemét képezi, így egyesek szerint nem egy önálló követelmény vagy kíváncsi.²²⁷ Az elv alapján szükséges, hogy – bizonyos elkerülhetetlen korlátozásoknak alávetve – a közösség olyan nagy mennyiségű adathoz férhessen hozzá, amelyet a közigazgatási hatóságok kezelnek különböző szinteken.²²⁸ Ezen túlmenően, a természetes személyek jogai védelme érdekében a legfontosabb, hogy az érintett személyek tudomással bírjanak azon adatokról, amelyeket a közigazgatási

223 Bővebben lásd: BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*, i. m., 14.

224 Az információszabadság hazai jogirodalmából összefoglaló jelleggel lásd MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok: Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006.; JÓRI András: *Adatvédelmi kézikönyv*, Osiris Kiadó, Budapest, 2005.

225 A nyilvánosság fontossága már a rendszerváltáskor kiemelten hangsúlyos területként jelent meg. Lásd KOVÁCS István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1989, 129.

226 Francesca BIGNAMI: *Three generations of participation rights before the European Commission*, Public Law, 2004/téli szám, 68.

227 Lord MILLETT: *The right to good administration in European Law*, Public Law, 2002/nyári szám, 314; MAJTÉNYI László: *Adatvédelem, információszabadság, sajtó*, Alkotmány és Jogpolitikai Intézet, Budapest, 1997. 18–19.

228 Vö. MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok: Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 17.

hatóságok kezelnek rájuk nézve.²²⁹ Továbbá az ilyesfajta nyitottság lehetőséget ad a közös-ség közigazgatásba vetett bizalmának megerősítésére. Mindenki jogosult arra, hogy kérésére észszerű határidőn belül megkapja a közigazgatási hatóság birtokában lévő információt mindenfajta különleges érdek igazolása nélkül, ugyanolyan módon, mint bárki más.²³⁰

Az egyes adatokhoz való hozzáférés kizárólag olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek, a magánélet, valamint egyéb más jogos érdek védelme érdekében szükségesek. Amennyiben a közigazgatási szerv az adatokhoz való hozzáférést megtagadja, ezt kellőképpen meg kell indokolnia, továbbá biztosítani kell a döntésnek bíróság vagy más független szerv általi felülvizsgálatát.²³¹ Egyes szerzők szerint az átláthatóság elve – azon belül is az információszolgáltatás kötelezettsége – szorosan kötődik a meghallgatáshoz való joghoz. Az utóbbi értelmében a közigazgatás köteles ellátni az érintetteket a birtokában lévő és őket érintő információval, és egyúttal lehetőséget kell nekik adni az ezzel kapcsolatos észrevételeik kifejtésére.²³² Ahhoz tehát, hogy egy személy élni tudjon a nyilatkozattételi jogával, elérhetővé kell tenni számára a közigazgatás által kezelt adatokat, a dokumentumokhoz való hozzáférés joga tehát szintén az átláthatóság elvével rokon.²³³

Az Európa Tanács garanciarendszerében az alapelv már egyes korai dokumentumokban megjelent,²³⁴ összefoglaló jelleggel pedig az ezredfordulót követően került megfogalmazásra, az alábbiak szerint:

A közigazgatási szerveknek az átláthatóság elvével összhangban kell eljárniuk. Biztosítaniuk kell, hogy a természetes személyek megfelelő módon tájékoztatva legyenek a közigazgatási szervek döntéseiről és intézkedéseiről, amely a hivatalos dokumentumok közzétételét is magában foglalhatja. A személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok alkalmazása során tiszteletben kell tartani a hivatalos iratokhoz való hozzáféréshez fűződő jogot. Az átláthatóság elve ugyanakkor nem érintheti hátrányosan a jog által védett titkokat.²³⁵

Az Európai Unióval kapcsolatosan hosszú ideig a közösség szemére vetették, hogy „demokratikus deficitben” szenved, éppen ezért vált fontossá a nyitottság a döntéshozatali folyamatban, mely az uniós szervek demokratikus jellegét hivatottak erősíteni. A Maastrichti Szerződés már alapelvei közé emelte a nyilvánosság elvét, mint a demokrácia lényegi összetevőjét, majd ezt követően az Amszterdami Szerződés még tovább ment: az uniós polgár

229 Lásd FICZERE Lajos: *Alkotmány és közigazgatás = az alkotmányozás jogi kérdései*, szerk. TAKÁCS Imre, Budapest, 1995, 149.

230 Vö. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD-OCDE): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? a követendő út*, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete, 2009, 41–65.

231 Kézikönyv, 14.

232 Theodore FORTSAKIS: *Principles governing good administration*, European Public Law, 11. évf., 2005/2, 209.

233 Lásd Giacinto Della CANANEA: *The European Union's mixed administrative proceedings*, Public Law, 2004/tél, 214.; valamint Jürgen SCHWARZE: *Judicial review of European administrative procedure*, Public Law, 2004/tél, 92.

234 Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek adataival kapcsolatosan (a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án fogadta el a Miniszteri Megbízottak 275. találkozóján) II. számú alapelv; az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság elfogadta 1981. november 25-én a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján).

235 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7 számú ajánlása a jó közigazgatásról (a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a Miniszteri Megbízottak 999. találkozóján), 10. számú alapelv.

jogává tette a közösségi intézmények hivatalos irataihoz történő hozzáférés jogát.²³⁶ Az arányosság elve a parlament szerint a helyes közigazgatás alapelvei között is kiemelt helyen áll, az uniós igazgatás nyitott mivoltát hirdeti.²³⁷

2. Az információhoz való hozzáférés joga

A ReNEUAL által megfogalmazott Modell Szabályok szerint *minden félnek joga van arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen.*²³⁸

Az információhoz való hozzáférés jogára eredetileg mint a meghallgatáshoz való jog kiegészítőjeként tekintettek, mivel ennek hiányában utóbbi jog nem volt érdemben gyakorolható, manapság azonban az elvet már önálló entitásként kezelik.²³⁹ Az elv azt célozza, hogy az érintett személy hatékonyan érvényesíthesse meghallgatáshoz való jogát azáltal, hogy hozzáférhet azon lényeges tényekhez és adatokhoz, amelyekre a meghozandó közigazgatási határozat alapulni fog. Az adott információt az érintett személlyel annak kifejezett kérésére kell közölni, ez azonban nem befolyásolhatja hátrányosan a kért adat szolgáltatását. Az alapelv hatálya a függőben lévő ügyekre korlátozódik. Mindazonáltal előfordulhat, hogy az érintett személynek a közigazgatási döntés meghozatalát követően is szüksége van bizonyos információra, például a döntés felülvizsgálata miatt, ezt az alapelv nem zárja ki.²⁴⁰

Az alapelvet jelentőségénél fogva később az Európa Tanács is kiemelte és tartalmát két külön ajánlásban bontotta ki, az alábbiak szerint:

*Az érintett személynek jogában áll, hogy kérelmére, a közigazgatási határozat meghozatalát megelőzően, megfelelő módon tájékoztatva legyen az adott döntéshez kapcsolódó valamennyi rendelkezésre álló tényről.*²⁴¹

*Tagállami kereteken belül mindenkinek joga van ahhoz, hogy kérelmére hozzájuthasson a jogalkotó és igazságszolgáltató szervek körén kívül eső közigazgatási hatóságok kezelésében álló adatokhoz.*²⁴²

Az elv az információhoz való hozzáférés általános jogát fogalmazza meg, amely abban az esetben is fennáll, ha az érdekelt személy nem részese félként egy közigazgatási

236 Nikiforos DIAMANDOUROS: *Openness and access to documents*, European State Aid Law Quarterly, 2008/4, 654.

237 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024(INL)] 3. ajánlás (az általános elvekről, amelyeknek a közigazgatásra irányadóknak kell lenniük). Bővebben lásd: BOROS: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 37–38.

238 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (1) bekezdés.

239 Lord MILLETT: i. m., 314.

240 Takis TRIDIMAS: *The general principles of EU law*, 2. kiadás, Oxford University Press, 2006, 412.

241 Az Európa Tanács (77) 31 számú határozata az egyén védelméről a közigazgatási szervek adataival kapcsolatosan (a Miniszteri Bizottság 1977. szeptember 28-án fogadta el a Miniszteri Megbízottak 275. találkozásán), II. számú alapelv.

242 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozásán), I. számú alapelv.

eljárásnak.²⁴³ Ezen általános alapelv azon személyekre alkalmazandó, akik közvetlen kapcsolatban állnak a közigazgatási hatóságokkal, utóbbiakon valamennyi közigazgatási szervet érteni kell, akármilyen szinten helyezkednek is el. A jogalkotó és az igazságszolgáltató szervek ugyanakkor a közigazgatási jog nézőpontjából kivételt képeznek.

Lényeges megemlíteni, hogy az információhoz való hozzáférés keretein belül külön is érvényesíteni kell bizonyos általános alkotmányos alapelveket, az információhoz való jogra vetítve őket. Ilyen alapelv a jogegyenlőség elve (*az információhoz való hozzáférést az egyenlőség elve alapján kell biztosítani*)²⁴⁴ vagy az észszerű időn belül történő eljárás követelménye (*az adat-szolgáltatásra irányuló kérelmek ügyében a döntést észszerű időn belül meg kell hozni*).²⁴⁵

Az Európai Unió berkein belül²⁴⁶ az információhoz való hozzáférés joga a versenyjogi esetjogban²⁴⁷ fejlődött ki arra való hivatkozással, hogy nem a közösségi intézmény feladata azt eldönteni, hogy mely dokumentumok szolgáltatathatók ki az érintett számára, a fegyverek egyenlőségének elve alapján ugyanis egy adott adat tartalmát illetően a feleknek azonos ismeretekkel kell rendelkezniük. A jog mára az alapszerződések szintjén is deklarálva van,²⁴⁸ továbbá a jogi kötőerővel nem bíró, de jelentőségében egy egyszerű ajánlásnál messze túlmutató dokumentum, az európai ombudsman által kidolgozott *a helyes hivatali magatartás európai kódexe* is rendelkezik róla:

A tisztviselő köteles tájékoztatni az ügyfelet az általa kért információkról olyan ügyekkel kapcsolatban, amelyekre hatásköre kiterjed. Szükség esetén a tisztviselő tanácsot ad arról, hogy hogyan lehet hivatali eljárást kezdeményezni illetékeségi területén. A tisztviselő biztosítja, hogy a közölt információ világos és érthető legyen.

Ha az információra vonatkozó szóbeli kérelem túlságosan bonyolult vagy összetett ahhoz, hogy érdemben foglalkozni lehessen vele, a tisztviselő felkéri az érintett ügyfelet, hogy írásban fogalmazza meg kérését.

Amennyiben a tisztviselő nem teheti közzé az információt annak bizalmas jellege miatt, az e Kódex 18. cikkével összhangban megjelöli az érintett számára azokat az okokat, amelyek miatt az információ közlését meg kell tagadnia.

A hatáskörébe nem tartozó ügyekre vonatkozó információkérés esetében a tisztviselő az ügyfelet az illetékes személyhez irányítja nevének és telefonszámának feltüntetése mellett. Más közösségi intézménnyel vagy szervvel kapcsolatos információra vonatkozó kérelmek esetében a tisztviselő az ügyfelet a megfelelő intézményhez vagy szervhez irányítja.

243 Vö. KERÉKES Zsuzsa, ZOMBOR Ferenc: *az információs jogok és a sajtó: a média lehetőségei és korlátai*, Indok, Budapest, 1999, 15–20.

244 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozásán), IV. számú alapelv.

245 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozásán), VI. számú alapelv.

246 Vö. KERÉKES Zsuzsa: *Információs szabadság az Európai Unióban*, Fundamentum, 2004/4, 115–119.

247 Lásd Cases T-30, 31 & 32/91. Solvay v. European Commission [1995] E.C.R. II-1825.

248 Lásd EC 255. szakasz.

Szükség esetén a tisztviselő a tájékoztatást kérő személyt a kérelem tárgyának függvényében a nyilvánosság számára információnyújtásért felelős intézmény szolgáltatához irányítja.²⁴⁹

3. A hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga

A Modell Szabályok rendszerében mindegyik félnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy még a döntés meghozatala előtt megvizsgálhassa az aktájában tárolt valamennyi dokumentumot, amelyek a védelme szempontjából relevánsak lehetnek – a terhelő és mentő bizonyítékokat egyaránt ideértve.²⁵⁰

Az Európai Unióban a hivatalos iratokhoz való hozzáférés joga az 1990-es évek elején került terítékre, amikor is szinte valamennyi közösségi intézmény rendelkezett az általa kezelt iratok egyének számára történő hozzáférhetővé tételéről. Az ezen jogterületen elért eredményként szólhatunk még az Európai Unió (EC) 1049/2001. számú rendeletéről, amely az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférést szabályozza. Az ezt követő évtizedekben egyre növekvő igény mutatkozott a tagállamok részéről a belső jogra vonatkozó olyan előírások iránt, amelyek a nyitott kormányzást és a hivatalos iratokhoz való nyilvános hozzáférést biztosítják. Ez idő tájt az Európai Bíróság is kezdett különös figyelmet fordítani az elvre, a lehető legszűkebben értelmezve a kivételek körét, kivételes esetekben zárva csak ki teljes dokumentumokat a megismerés köréből. Ezt a folyamatot követte aztán a jogalkotás szintjén az Amszterdami Szerződés, majd az Alapjogi Charta. Lényeges momentum, hogy az említett közösségi jogfejlődés később visszahatott az egyes tagállamok jogrendszerére, az egyes országok kiemelt szerepet szántak az átláthatóság garanciáinak fejlesztésének és kiterjesztésének.²⁵¹

Az Európai Unió jogát tekintve elmondhatjuk, hogy az információhoz való jog mára már alapvető eljárási joggá nőtt ki magát, mely szoros összefüggésben áll a demokrácia és a fegyverek egyenlőségének elvével, előbbi alapján, az átláthatóság növelése érdekében a következetes bírói gyakorlat szerint az érintett személynek még akkor is joga van hozzájutni bizonyos iratokhoz (pl. rendőrségi akták), ha konkrét eljárás nincs folyamatban.²⁵²

Amint azt már a korábbiakban láthattuk, az Európa Tanács égisze alatt a hivatalos iratokhoz való nyilvános hozzáférés elve a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáféréstről szóló R (81) 19 számú ajánlásban kezdett kialakulni. Megjegyzendő továbbá, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 19. cikkében, valamint a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 19. cikkében is megtalálhatjuk a fenti jogot, csakúgy, mint az Emberi Jogok Európai Egyezményében, sőt, előbbieket a hivatalos információkhoz való hozzáférést szélesebb körben biztosítják, mivel tartalmazzák az információ keresésének jogát is. Az Európa Tanácsnak a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való

249 A helyes hivatali magatartás európai kódexe, Luxembourg; az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2005, (a továbbiakban: Kódex) 22. cikke (Információkérés).

250 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (3) bekezdés.

251 BIGNAMI: i.m., 68–69.

252 Lásd Klara KANSKA: *Towards Administrative Human Rights in the EU: Impact of the Charter of Fundamental Rights*, European Law Journal, 10. évf., 2004/3, 319.

hozzáférés területén kifejtett munkásságától egyenes út vezetett a hivatalos iratokhoz történő hozzáférés követelményének meghatározásához, melyről egy önálló ajánlást került elfogadásra,²⁵³ ami a következő követelményt tartalmazta:

*A tagállamok kötelesek mindenki számára biztosítani a jogot, hogy kérelemre hozzáférhessen a közigazgatási szervek birtokában lévő hivatalos iratokhoz. Ezen alapelvet mindenfajta hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni, ideértve a nemzeti származást is.*²⁵⁴

A közigazgatási szerv dönthet a hozzáférés biztosításának módjáról, amelyet ágazatspecifikus jogszabály is szabályozhat, feltéve, hogy nem sérti a jog lényegét. A fenti feltétellel az iratokhoz való hozzáférés a dokumentumok másolatainak átadásával, vagy úgy is biztosítható, hogy lehetőséget nyújtanak az iratoknak a közigazgatási szerv hivatalában való tanulmányozására, sőt a két módszer kombinálása is lehetséges.²⁵⁵

Egy irathoz való hozzáférés különböző módon történhet: az eredeti megtekintése, másolat kérése vagy mindkettő. A hozzáférés kívánatos módja vonatkozásában a kérelmezőnek kell nyilatkoznia, amelyet a közigazgatási szervnek észszerű keretek között figyelembe kell vennie. Mindazonáltal ez bizonyos esetekben elképzelhető, hogy nem praktikus vagy éppen lehetetlen. Amennyiben egy korlátozás csupán az iratban szereplő adatok egy részére vonatkozik, a dokumentum többi része nyilvánosságra hozható, világosan fel kell azonban tüntetni, hogy mely adatok és milyen mértékben kerültek törlésre.

A hivatalos iratokhoz történő hozzáférés megkönnyítése érdekében az eredeti hivatalos iratok helyszínen történő áttanulmányozásának elviekben díjtalannak kell lennie. Mindazonáltal a közigazgatási hatóság díjat számíthat fel a kérelmező felé az adott irat felkutatására tekintettel, különösen, ha a kérelem nagy terjedelmű vagy más módon nagy mennyiségű munkát okoz a hatóság számára. A díj nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság oldalán felmerült költségeket. A másolatok vonatkozásában a hozzáférés költségei a kérelmezőre terhelhetők, de a közigazgatási hatóság nem húzhat hasznot ebből. A díjnak észszerűnek és minimálisnak kell lennie, továbbá nem haladhatja meg a közigazgatási hatóság felmerült költségeit.

4. Az információhoz és hivatalos iratokhoz való hozzáférés korlátai

A javaslat szerint, *ha a dokumentumok bizalmas információkat, illetve szakmai vagy üzleti titkot tartalmaznak, a közigazgatási szerv lehetőség szerint köteles a dokumentumok nem titkos változatát vagy összefoglalását rendelkezésre bocsátani.*²⁵⁶

253 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 2002. február 21-én elfogadta a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján). Megjegyzendő, hogy az ajánlást követően néhány évre rá az Európa Tanács külön egyezményt is létrehozott e tárgykörben, mely lényegében megismétli az ajánlás egyes rendelkezéseit, immáron magasabb szintű jogi normává transzformálva azt. Lásd a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről szóló Európa Tanácsi Egyezmény (Tromsø, 18.VI.2009).

254 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2002) 2 számú ajánlása a hivatalos iratokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 2002. február 21-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 784. találkozóján), III. számú alapelv.

255 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (4) bekezdés.

256 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (2) bekezdés.

*Az iratokhoz való hozzáférésbe nem tartozik bele azon dokumentumok megtekintése, amelyek nem relevánsak, és nincs közük a konkrét ügyben megfogalmazott ténybeli vagy jogi állításokhoz.*²⁵⁷

Az iratokhoz való hozzáférés a főszabály, a titkosság pedig a kivétel kell, hogy legyen azokban az esetekben, ahol más jogos érdeknek van elsőbbsége. A korlátozásokat mindig jognak kell pontosan meghatározni, csak akkor alkalmazhatók, ha szükségesek egy demokratikus társadalomban, továbbá arányosnak kell lenniük a többi jogos érdek védelmére irányuló céllal.²⁵⁸ Az elv két lényeges alapelvre utal, a „hátrányokozási teszt” elvére, valamint az iratokhoz való nyilvános hozzáféréshez fűződő érdek és a korlátozás által védett érdek közötti egyensúly elvére. Amennyiben a hivatalos iratokhoz történő nyilvános hozzáférés nem érinti hátrányosan az első bekezdésben felsorolt érdekek valamelyikét, a hozzáférés nem korlátozható. Amennyiben a dokumentumhoz való hozzáférés hátrányt okozhat, úgy az irat még közzétehető, ha az eléréshez fűződő közérdek felülbírálja a védett érdeket. A „hátrányokozási teszt” és az „érdekek kiegyenlítése” alkalmazható egyedi ügyben, vagy a jogalkotó által oly módon, ahogyan a korlátozás szól, utóbbi többek között felállíthat különféle követelményeket a hátrányokozási tesztek elvégzése érdekében. Ezen követelmények ölthetnek vélelmek formáját titoktartás mellett vagy ellen, vagy különösen érzékeny adatok feltétlen titokban tartása érdekében. Amennyiben a jogalkotó ilyen feltételeket határoz meg, a közigazgatási hatóságnak meg kell győződnie arról, hogy a titoktartási klauzulában szereplő követelmények teljesülnek-e, amikor ilyen hivatalos irathoz való hozzáférés iránt érkezik kérelem. Az érzékenységi fok idővel változhat, így gátolandó meg az, hogy az iratok osztályozása a jövőben esetlegesen automatikusan megakadályozza az ilyen dokumentumok elérését.

Az információhoz való hozzáférés, mint jogosultság – Majtényi szavaival élve „jog a tudásra”²⁵⁹ – azt célozza, hogy a társadalom teljes mértékben tájékoztatva legyen a közösségi élet minden területén. Éppen ezért az adatszolgáltatás nem tehető függővé különös érdek fenntartásától. Ezen követelményt az Európa Tanács is magáévá tette ajánlásában:

*Az információhoz való hozzáférés nem tagadható meg azon az alapon, hogy a kérelmező személynek adott ügyben ehhez nem fűződik különös érdeke.*²⁶⁰

A hozzáférés ugyanakkor természetesen nem lehet korlátlan. Az információhoz történő hozzáférés megtagadásakor²⁶¹ különös figyelmet kell fordítani olyan általános alapelvekre, mint a hatóság indokolási kötelezettsége (amennyiben a közigazgatási hatóság megtagadja az információhoz való hozzáférést, úgy meg kell jelölnie az ilyen tartalmú döntés alapját

257 ReNEUAL Modell Szabályok, III-22. (5) bekezdés.

258 Vö. PÉTERFALVI Attila: *Adatkezelés és adatvédelem a közigazgatásban*, Jegyzők országos konferenciája, 2007, 289–308.

259 Lásd MAJTÉNYI: *az információs szabadságok...*, i. m., 176.

260 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbizottak 340. találkozásán), III. számú alapelv.

261 Vö. MAJTÉNYI: *az információs szabadságok...*, i. m., 199–202.; MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok és az adatvédelem határai*, Világosság 2002/2–3, 56–105.

képező jogi vagy gyakorlati érveket),²⁶² vagy az elutasítással szembeni jogorvoslati jog biztosítása (az adatszolgáltatás megtagadása kérelemre felülvizsgálható).²⁶³

Az információhoz való hozzáférést csak és kizárólag olyan korlátozásoknak és megszorításoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a jogos közérdek (mint nemzeti védelem, közbiztonság, közrend, gazdasági jólét, bűnmegelőzés vagy a titkos információk nyilvánosságra kerülésének megakadályozása), továbbá a magánélet és más jogos magánérdekek védelme érdekében szükségesek, figyelembe véve a közigazgatási hatóságok által kezelt, az egyént személyesen érintő információkhoz fűződő érdekét az egyénnek.²⁶⁴

Az Európai Unión belül az iratokhoz való hozzáférés általánosan elterjedt jogelv, csupán az iratbetekintési jog mélysége és realizálhatósága tekintetében találhatunk különbséget az egyes tagállamok között.²⁶⁵

Az Európai Unió bírósági joggyakorlata²⁶⁶ alapján az érdekelt fél szabadon döntheti el azt, hogy pontosan mely dokumentumok lényegesek számára, éppen ezért a közigazgatási hatóság soha nem dönthet úgy mérlegelési jogkörében eljárva, hogy visszatart bizonyos – a titokfajták körébe nem eső – iratot arra való hivatkozással, hogy az nem érinti az adott fél érdekét.²⁶⁷ Ezzel egybehangzó előírást tartalmaz az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról:

*Az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját aktájához. Az érdekelt fél maga dönthet arról, hogy mely bizalmasnak nem minősülő iratok lényegesek a számára.*²⁶⁸

Érdekességgént vetődhet fel az egyes eljárási alapelvek összeütközésének esete, melyre már konkrét bírósági eljárásban is került sor az Európa Unión belül. A Stanley Adams-ügyben²⁶⁹ Stanley Adams bizonyos versenyellenes tevékenységről tájékoztatta a Bizottságot a volt munkáltatójával, Hoffmann-La Roche-val összefüggésben, melynek következtében a Bizottság a munkáltatót megbírságolta. Az eljárás során a Bizottság olyan dokumentumokat tett hozzáférhetővé az érintettek számára, amelyekből a munkáltató beazonosíthatta Adamst, mint az információ forrását. Ebből Adamsnak Svájcban súlyos viszontagságai keletkeztek, ezért ezt követően kártérítési keresetet nyújtott be a Bizottság ellen, mivel az titkos információkat tett

262 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésekről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), VII. számú alapelv.

263 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésekről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), VIII. számú alapelv.

264 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (81) 19 számú ajánlása a közigazgatási hatóságok által kezelt adatokhoz való hozzáférésekről (a Miniszteri Bizottság 1981. november 25-én fogadta el a Miniszteri Megbízottak 340. találkozóján), V. számú alapelv.

265 BOROS Anita: *Közigazgatási eljárásjog Európában...*, i. m., 40.

266 Vö. MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok. Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága...*, i. m., 183–184.

267 Lásd KANSKA: *Towards Administrative Human Rights in the EU...*, i. m., 319.

268 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024(INL)] 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról.

269 Case 145/83, Stanley Adams v. Commission, 1985 E.C.R. 3539.

közzé és nem figyelmeztette őt a Svájcba történő visszatérés veszélyeire. A Bíróság az ügyben megállapította, hogy a közösségi intézmények nem tehetnek közzé titkos adatokat. Ez egy olyan általános elv, mely nemcsak az egyes társaságoktól begyűjtött adatokra vonatkoznak, hanem a természetes személyek által szállítottakra is. A Bizottságot ennek értelmében kötötte volna a titoktartási kötelezettség Adams vonatkozásában is. Ugyanakkor Hoffmann-La Roche nyilatkozattételi joga tartalmazza a releváns információkhoz való hozzáférés jogát is, melynek értelmében rendelkeznie kell mindazon adattal, melyen a Bizottság döntése alapul.²⁷⁰

5. Az elvek érvényesülése Magyarországon

A magyar közigazgatási hatósági eljárási kódex e ponton bizonyos eltérést mutat a fent vázolt nemzetközi megoldásoktól, lévén, hogy az eljárás iratainak megismerését jóval szűkebb körben teszi lehetővé, illetőleg meghatározott követelményeket támaszt vele szemben. Az eljárás irataiba való betekintés joga elsősorban az ügyfelet illeti meg, rajta kívül az eljárásban részt nem vevő harmadik személynek az iratokba való betekintést csupán akkor engedélyezheti a hatóság, ha igazolja, hogy az irat megismerése joga érvényesítéséhez, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez szükséges.²⁷¹ Mindazonáltal, meghatározott szűk körben jogi érdek hiányában is lehetőség nyílik az eljárás iratainak megismerésére, mivel „*ha törvény a döntés nyilvánosságát nem korlátozza vagy nem zárja ki, az eljárás jogerős befejezését követően a személyes adatot és védett adatot nem tartalmazó jogerős határozatot, valamint az első fokú határozatot megsemmisítő és az első fokú határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasító végzést bárki korlátozás nélkül megismerheti, és arról kormányrendeletben meghatározott költségtérítés ellenében másolatot kérhet.*”²⁷²

A közigazgatási jogban „a jogszabály nem ismerése senkit sem mentesít jogellenes magatartásának jogkövetkezményei alól” elve csak erős megkorlátozásokkal alkalmazható, mivel az eljárásban az ügyfelek általában jogi képviselő nélkül vesznek részt. A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy a közigazgatási anyagi és eljárásjog meglehetősen bonyolult és szerteágazó, ezért az ügyféltől nem várható el, hogy tisztában legyen az összes közigazgatási szakterület joganyagával. Éppen ezért az eljárási törvény a közigazgatási hatóság köteletségévé teszi az ügyfél tájékoztatását jogairól kötelelességeiről, illetőleg a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén beálló vagy alkalmazható jogkövetkezményekről. A Ket. az eljárási alapelvek között, a törvény elején szabályozza a közigazgatási hatóság tájékoztatási kötelezettségét. „*A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás más részt vevője számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását. A közigazgatási hatóság a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelet tájékoztatja az ügyre irányadó jogszabály rendelkezéseiről, az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, illetve a kötelezettség elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a természetes személy ügyfél részére a jogi segítségnyújtás igénybevételének feltételeiről. Jogszabály az ügy bonyolultsága tekintetével*

270 SCHWARZE: *Judicial review of European administrative procedure...*, i. m., 96.

271 Lásd Ket. 68-69. §.

272 Lásd Ket. 69/A. § (1) bekezdés.

tájékoztatási kötelezettséget írhat elő a jogi képviselővel eljáró ügyfelek számára is.”²⁷³ A jogalkotó egy korábbi jogszabály-módosítással bizonyos, a jogérvényesítés lehetősége szempontjából hátrányosabb helyzetben lévő személyi kör számára külön garanciát is biztosított: „A közigazgatási hatóság a korlátozottan cselekvőképés vagy cselekvőképtelen ügyfelet, illetve az eljárás korlátozottan cselekvőképés vagy cselekvőképtelen egyéb részt vevőjét megfelelő légkör biztosítása mellett, korára, egészségi állapotára és értelmi szintjére tekintettel tájékoztatja az őt megillető jogokról és az őt terhelő kötelezettségekről, valamint a lefolytatandó eljárási cselekményről.”²⁷⁴ A tájékoztatás elvének általános követelménnyé tétele azon felismerésből fakad, mely szerint az ügyfelek csak akkor képesek eljárási jogaikkal élni és eljárási kötelezettségeiket gyakorolni, ha tudomással bírnak egyrésről magáról a hatósági eljárásról, annak tényéről, másrésről pedig az abban gyakorolható, illetőleg gyakorolandó eljárási jogokról és kötelezettségekről.²⁷⁵ A tájékoztatáshoz való joghoz szorosan kapcsolódik az ügyfélnyilvánosság elve. „A közigazgatási hatóság a törvényben meghatározott korlátozásokkal az ügyfeleknek és képviselőiknek, valamint más érdekelteknek biztosítja az iratbetekintési jogot, jogszabályban meghatározott esetben közmeghallgatást tart, és döntését az ügyfelekkel közli. A hatóság ugyanakkor gondoskodik a törvény által védett titkok megőrzéséről és a személyes adatok védelméről.”²⁷⁶

Magyarország Alaptörvénye értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.²⁷⁷ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alkotmány idevágó passzusa – ami lényegében megegyezett az Alaptörvény rendelkezésével²⁷⁸ – a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jogot is alkotmányos alapjogként garantálja, amely a kommunikációs alapjogok együtteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű.²⁷⁹ Állami szerv vagy önkormányzat által kezelt azok az adatok, amelyek nem személyesek, és amelyeket törvényi rendelkezés alapján az erre jogosult szervek nem nyilvánítanak titkossá, bárki számára hozzáférhetőeknek minősülnek. Ezáltal valószínűsíthető meg az a követelmény, hogy a polgárok minden közérdekű adathoz hozzájussanak.²⁸⁰ Eszerint közérdekű adatnak minősülnek az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint

273 Lásd Ket. 5. § (1)–(3) bekezdés.

274 Lásd Ket. 5. § (1a) bekezdés.

275 Vö. 76: VARGA Zs. András: *az alkotmányosság követelménye és az eljárási alapelvek* = Közigazgatási hatósági eljárásjog, szerk. PATYI András), Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 105–107.; LŐRINCZ Lajos szerk.: *Eljárási jog a közigazgatásban*, Unió Kiadó, Budapest, 123–124.

276 Lásd Ket. 5. § (4) bekezdés.

277 Lásd Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés.

278 Lásd Alkotmány 61. § (1) bekezdése. Bővebben Lásd MAJTÉNYI László: *az adatvédelem és az információszabadság az alkotmányban*, Acta Humana, 1995/18–19, 87–100.

279 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185.).

280 Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 185.).

jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő, a személyes adat fogalma alá nem eső adatok.²⁸¹

Az Alkotmánybíróság továbbá azt is kifejtette: nem a polgárnak kell az információszerzéshez érdekeltségét igazolnia, hanem a köz szolgálatára rendelt szervnek kell indokolnia – törvényi okok fennállását bizonyítva – az igényelt információ esetleges megtagadását.²⁸² Egy demokratikus társadalomban tehát a közérdekű adatok nyilvánossága a főszabály; ehhez képest a közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását kivételesnek kell tekinteni. A közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés lehetővé teszi a választott népképviselői testületek, a végrehajtó hatalom, a közigazgatás jogszerűségének és hatékonyságának ellenőrzését, serkenti azok demokratikus működését. A közügyek bonyolultsága miatt a közhatalmi döntéshozatalra, az ügyek intézésére gyakorolt állampolgári ellenőrzés és befolyás csak akkor lehet hatékony, ha az illetékes szervek felfedik a szükséges információkat.²⁸³ A nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért az alkotmányban deklarált demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója.²⁸⁴

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozása kapcsán többször hivatkozott az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkének 2. pontjára is. Ez a rendelkezés több olyan értéket is meghatároz, amely a közérdekű adatokhoz való hozzáférés korlátozását indokolhatja. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az információs szabadság gyakorlása csak törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedésnek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargások vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesülések közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából. Az információs szabadság korlátozása tehát csak akkor fogadható el alkotmányosan indokoltan, ha azt más alapjog érvényesülése kényszerítően indokolja, illetőleg ha az alapjogi korlátozást a fenti szempontok elkerülhetetlenül szükségessé teszik.²⁸⁵

Az Alkotmánybíróság a közérdekű adatok nyilvánosságához való alapjog korlátozását érintően rámutatott arra, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez való alkotmányos jog, és mint a kommunikációs alapjogok egyik nevesített joga nem korlátozhatatlan alapjog ugyan, de a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorlásának egyik feltételeként és annak részeként kitüntetett alkotmányos védelemben részesül. Ez azt jelenti, hogy az információs szabadságot korlátozó törvényt is megszorítóan kell értelmezni, mert

281 A vonatkozó alkotmánybíróági gyakorlatról összefoglalva lásd MAJTÉNYI László: *az információs szabadságok: Adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*, CompLex Kiadó, Budapest, 2006, 193–194.

282 Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 185.).

283 Lásd 32/1992. (V. 29.) AB határozat (ABH 1992, 182, 183–184.).

284 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 185.).

285 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 186.).

az információszabadság, a közhatalom gyakorlásának nyilvánossága, az állam és a végrehajtó hatalom tevékenységének átláthatósága, ellenőrizhetősége feltétele a bírálat jogának, a kritika szabadságának, a szabad véleménynyilvánításnak. Ez az alapjog tehát – az alkotmányos korlátok megítélésével összefüggésben – legalább annyi alkotmányos védelmet élvez, mint az „anyajog”, a véleménynyilvánítás szabadságjoga. A nyílt, áttetsző és ellenőrizhető közhatalmi tevékenység, általában az állami szervek és a végrehajtó hatalom nyilvánosság előtti működése a demokratizmus egyik alapköve, a jogállami államberendezkedés garanciája. A nyilvánosság próbája nélkül az állam polgáraitól „elidegenedett gépezetté” válik, működése kiszámíthatatlanná, előre láthatatlanná, kifejezetten veszélyessé válik, mert az állam működésének átláthatatlansága fokozott veszélyt jelent az alkotmányos szabadságjogokra.²⁸⁶ A közérdekű adatok megismeréséhez való jog közvetlenül és lényegesen sérül a minden törvényi garanciát nélkülöző, teljesen szabad belátáson alapuló titkosítási felhatalmazással, a „fogalmilag tisztázatlan, bizonytalan jogi kategóriákkal” pedig az államnak az alapjogi jogvédelem garantálására irányuló alkotmányos kötelezettsége megkerülhetővé válik.²⁸⁷

A fentiek szerint tehát a korlátozással nem érintett közérdekű adatok nyilvánosak. A korlátozással szemben formai követelmény, hogy a korlátozásra kizárólag törvényben meghatározott eljárás eredményeként kerüljön sor. Tartalmi követelmény, hogy a korlátozás szükséges és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos legyen. Emellett az alapjog érvényesülése érdekében biztosítani kell a nyilvánosságkorlátozás feletti érdemi és hatékony bírói jogorvoslati lehetőséget, melynek a formai kritériumok vizsgálatán túlmenően ki kell terjednie a nyilvánosságkorlátozás indokoltságának tartalmi vizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra, hogy a közérdekű adatokhoz való hozzáférésnek a döntéselőkészítés érdekében történő korlátozása az ügyekkel összefüggő iratok többségében a döntés meghozatalával már nem indokolt. Ettől kezdve a döntéselőkészítéssel kapcsolatos adatok nyilvánosságra kerülése már nem akadály a köztisztviselői munka „színvonalának”, „hatékonyságának” és befolyásmentességének. A döntéselőkészítéssel kapcsolatos anyagok nyilvánossága tehát már nem hátráltatja a köztisztviselőket a feladataik teljesítésében. A döntéshozatalt követően tehát előtérbe kerül az átlátható, korrupciómentes, társadalmilag kontrollált közigazgatás kialakításával és a közigazgatás által gyűjtött információ újrafelhasználásával szembeni igény. A közigazgatás jogszerűségének, hatékonyságának és demokratikus működésének ellenőrzését, illetve az információk újrahasznosítását a közérdekű információkhoz való hozzáférés teszi lehetővé. A közigazgatás hatékonysága és átláthatósága közötti helyes egyensúly megtalálása a jogalkotó feladata. Megállapítható azonban, hogy a közérdekű adatok nyilvánosságát érintő korlátozásnak csak olyan mértéke tekinthető alkotmányosnak, ami egy demokratikus társadalomban kétséget kizáróan szükséges, „kényszerítően” indokolt, ugyanakkor a korlátozással elérni kívánt célhoz képest arányos. A közérdekű adatok nyilvánosságának korlátozását pedig azonnal meg kell szüntetni, ha a korlátozást ezek a tartalmi követelmények már nem indokolják.²⁸⁸

286 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 191–192.).

287 Lásd 34/1994. (VI. 24.) AB határozat (ABH 1994, 177, 193.).

288 Lásd 12/2004. (IV. 7.) AB határozat.

A hivatalos iratokhoz való hozzáférés elve kapcsán utalnunk kell a fegyverek egyenlőségének elvére, melynek a büntetőeljárásokon túlmenően polgári ügyekben, valamint a közigazgatási eljárásban is érvényesülnie kell. A Magyar Alkotmánybíróság több ízben kifejtette azt is, hogy a tisztességes eljárásnak általánosan, és nem vitatottan elismert eleme a „fegyverek egyenlősége”, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalmuk legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.²⁸⁹ Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás elvének a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének, eszközeinek találkozási pontjaival kapcsolatban, egy konkrét ügyben érintett szabályozást vizsgálva a következőket fejtette ki: „Az eljárásban szereplő adatok és dokumentumok teljes megismerése és – megfelelő biztosítékok között – birtokolása is ezek közé a mindenképpen biztosítandó jogok közé sorolható.”²⁹⁰

V. AZ ELJÁRÁS LEZÁRÁSA: DÖNTÉS AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN²⁹¹

A közigazgatási eljárás eljárási cselekmények összessége: ezeknek az eljárási cselekményeknek a folyamata, hogy az eljáró közigazgatási szerv a tényállás tisztázását követően egy döntést hoz. Ebben a döntésben fogalmazódik meg a közigazgatás álláspontja az adott egyedi ügyben. Ez az álláspont különböző jellegű lehet, attól függően, hogy pontosan milyen természetű eljárás folyamata az így kibocsátott közigazgatási aktus. Szűcs István szerint „amennyiben a jogalkalmazást egyedi jogalkalmazási aktusok meg nem határozott tömegeként fogjuk fel, az eljárás közvetlen célját mindig egy egyedi ügyet eldöntő aktusban kell látnunk.”²⁹²

Magyarország Alaptörvénye a B) cikkében kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam*”, a jogalkotóknak e fogalom komponenseit kell figyelembe venniük tevékenységük során. A jogállamiságnak²⁹³ számos komponense van, és az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott azzal, hogy a jogbiztonság és az anyagi jogi normák végrehajtására hivatott, kellő garanciákkal alátámasztott eljárási szabályok miként szolgálják a jogbiztonság elvének érvényesülését.

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási döntéshozatal vizsgálata során több döntésében is kimondta, hogy maga a hatósági döntés mint jogalkalmazói döntés jogszabállyal kötött

289 Lásd 6/1998. (III. 11.) AB határozat (ABH 1998, 91, 95.).

290 Uo., ABH 1998, 91, 96.

291 A fejezet Boros Anita és Kocsis Diána írása.

292 Szűcs István: *az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*, KJK, Budapest, 1976, 32.

293 A jogállamiság definiálása és összetevőinek ismertetése több alkotmánybírósági határozatban is megjelent, mint 34/1991. (VI. 15.) AB határozat; 48/1991. (IX. 26.) AB határozat; 56/1991. (XI. 8.) AB határozat; 7/1992. (I. 30.) AB határozat; 9/1992. (I. 30.) AB határozat; 11/1992. (III. 5.) AB határozat; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat; 43/1995. (VI. 30.) AB határozat; 5/1997. (II. 7.) AB határozat.

aktusnak minősül, ami azt jelenti, hogy a döntésnek minden esetben jogszabályon kell alapulnia és a jogszabály érvényesítésére kell irányulnia.²⁹⁴ Egy jogállamban a hatóságok jogbiztonságot garantáló működését az eljárási és döntési kötelezettsége biztosítja, hiszen így tud eleget tenni annak a célnak, amelynek eléréséhez hatáskört kapott.²⁹⁵ A magyar közigazgatási eljárási törvényünk alapvető kérdése a hatósági döntés, illetve annak előkészítése. Ennek megfelelően az első fokú eljárás szabályai részletesen kimunkáltak a Ket-ben. Az ex officio alapelve alapján a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. Ennek megfelelően a magyar közigazgatási hatóság a) a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, illetve a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja, és ilyen esetben a végrehajtást is hivatalból indítja meg; b) hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie; c) a Ket. keretei között felülvizsgálhatja mind a saját, mind a felügyeleti jogkörébe tartozó hatóság végzését és határozatát (a továbbiakban együtt: döntését); d) hivatalból intézkedhet a döntésének kijavításáról, kiegészítéséről, módosításáról és visszavonásáról. Emellett a Ket. 20. § (1) bekezdése szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. Ez azt jelenti, hogy a törvényünk szerint a közigazgatási hatóságot eljárási és döntési kötelezettség terheli. A Ket. ennek a kötelezettségnek az érvényesülését számos további garanciális rendelkezéssel igyekszik elősegíteni: amellett, hogy az alapeljárás szabályait igen részletesen meghatározza, szabályozza azt is, hogy milyen formai és tartalmi elemeket kell tartalmazni a döntésnek, miként történik a döntés közlése, reparálása, és nem utolsósorban annak eseteit, amennyiben a hatóság az eljárási kötelezettségének nem tesz eleget, vagyis hallgat.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette a döntéshozatali kötelezettség fontosságát, illetve az annak megsértését eredményező hátrányait. A 30/2000. (X. 11.) AB határozatában az Alkotmánybíróság úgy fogalmaz,²⁹⁶ hogy amennyiben a jogállamiság keretein belül megvalósuló eljárásban a döntéshozatali eljárási szabályok megsértésre kerülnek, az a döntés közjogi érvénytelenségét vonja magával, amely a demokratikus rendszer legitimációjának elvesztését eredményeztetheti.

Az európai közigazgatási eljárásjognak szintén fontos kérdése az az aktus, amely az eljárás során kibocsátásra kerül. Azonban tekintettel arra, hogy az uniós közigazgatási anyagi jog is lényegesen eltér a tagállami – különösen a kontinentális – jogrendektől, elengedhetetlenül fontos lenne az eljárási normák egységes mederbe terelése. Ennek pedig a legmeghatározóbb kérdése, hogy miként születik az uniós közigazgatási eljárás során az eljárást lezáró érdemi döntés, illetve maga a döntés milyen kötelező elemeket tartalmazhat. Természetesen

294 13/2003. (IV. 9) AB határozat, 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat és TOLDI Ferenc – PÁKAY Barnabás: *az államigazgatási eljárás általános szabályai*, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959, 170. és PATYI András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 353.

295 PATYI András: *Közigazgatási hatósági eljárásjog...*, i. m., 114.

296 Ezt az állítást az Alkotmánybíróság a következő határozataiban is megerősítette: 778/B/1999. AB határozat; 62/2003. (XII. 15.) AB határozat.

elengedhetetlen emellett annak vizsgálata és szabályozása is, miként lehetséges a döntés reparációja, és miként fejleszthetők tovább az uniós döntés-felülvizsgálati módok.

Kérdéses, hogy vajon a tagállami terminológia szerinti külső joghatás kiváltására alkalmas eljárási cselekmények, amelyek kötelező erejű magatartási szabályok előírásában állnak, vagy konkrét államigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezik,²⁹⁷ alkalmazhatók-e az Unió jogában is?

Az bizonyos, hogy a közigazgatási eljárás alapján kibocsátandó döntés alapját az anyagi jogi szabályok alkotják, amelyek tartalommal töltik meg az eljáró közigazgatási szerv döntését.²⁹⁸ Az uniós eljárásjogban hasonló a helyzet: az egyes szektorspecifikus szabályok határozzák meg azt, hogy pontosan milyen anyagi jogi normák azok, amelyek az eljárás során létrejövő határozatot determinálják. A közigazgatási eljárás fő célja ugyanis nem más, mint a közigazgatási jogi normák meghatározott rendben történő érvényesítése, az ügyféli jogok biztosítása mellett.²⁹⁹

Az uniós eljárásjog területén azonban más a helyzet: az uniós döntés fogalma többféleképpen jelenik meg a különböző uniós szabályozókban: a határozat és a végzés fogalma nem idegen az uniós jogtól. Például már az EURATOM szerződés 81. cikke is nevesíti a két döntési típust, de például a határozatok különböző fajtáival találkozhatunk a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK rendeletben a jogsértés megállapítására és megszüntetésére vonatkozó határozat, az ideiglenes intézkedéseket elrendelő határozat, az EUMSZ 101. és 102. cikke alkalmazhatatlanságának megállapítását kimondó határozat, illetve a kötelezettségvállalások kötelezővé tételéről szóló határozat esetében. Ezen túl ide sorolhatók még az ún. csoportmentességi rendeletekben adott felhatalmazások, amelyek különböző határozattípusokat nevesítenek. Azon túl, hogy a döntéseket indokolni kell és tartalmazniuk kell a jogorvoslatokról való tájékoztatást, arra vonatkozóan nincs általános szabály, milyen tartalmi elemei legyenek egy uniós döntésnek. A Bizottság eljárási szabályzata tartalmaz néhány szabályt a döntések vonatkozásában az indokolási kötelezettség és a jogorvoslatokról való tájékoztatáson túl, így többek között meghatározza, miként történik a határozatok hitelesítése, megszövegezése, vagy az azokról való tájékoztatás. Emellett számos uniós ágazati jogszabályban megjelennek a határozatok különböző fajtái. Így például a Tanács 1/2003. EK rendelete önálló fejezetben rendelkezik a Bizottság határozathozatali eljárásáról: amennyiben a Bizottság megállapítja a Szerződés 81. vagy 82. cikkének megsértését, határozatban felszólíthatja az érintett vállalkozásokat és vállalkozások társulásait, hogy fejezzék be a jogsértést.

Igen kiterjedt azoknak a szabályozóknak a köre is, amelyek a döntés indokolási kötelezettsége tekintetében határoznak meg bizonyos rendelkezéseket. Ahogyan arról már szólunk, a Charta nevesíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot. Ehhez kapcsolódóan került

297 Lásd SZAMEL Lajos: *az államigazgatási aktusokkal kapcsolatos néhány probléma*, PTE Kari Évkönyv, Budapest, 1954, 160.

298 Lásd FONYÓ Gyula: *az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*, KJK, Budapest, 1976, 223.

299 Lásd részletesen: PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárás*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 281–293.

megfogalmazásra a közigazgatási szervek indokolási kötelezettsége is. Ezzel összefüggésben a korábbiakban már szoltunk az indokolás jelentőségéről, illetve a kapcsolódó bírósági eset-jogról is.

A *Bevezető* fejezetben részletesen szoltunk arról is, hogy miként alakul az uniós közigazgatási eljárásjog jogforrási rendszere, mit gondolunk az uniós közigazgatási eljárásjog fogalmáról. Az bizonyos, hogy a közigazgatási döntés a közigazgatási eljárás fogalmának meghatározásában kiemelt jelentőséggel bír, hiszen a döntés maga az, amely a döntés előkészítő tevékenységek jellegét, részletességét meghatározza.

Az kétségtelen, hogy az uniós közigazgatási eljárásjogra vonatkozó rendelettervezet megfogalmazásához elengedhetetlen a döntéshez kapcsolódó egyes kérdések alapos vizsgálata. Ehhez azonban szükség van azoknak az előkérdéseknek tisztázására, amelyeket a *bevezető* fejezetekben már említettünk: pontosan mit tekintünk uniós közigazgatási eljárásjognak, az uniós szerveknek az uniós jog végrehajtására irányuló eljárását, vagy a tagállami közigazgatási szervek eljárását is? Ide értendő-e a közigazgatás jogalkotó tevékenysége? Melyek az uniós közigazgatási eljárásjog hatálya alá tartozó szervek, és melyek az uniós közigazgatási eljárásjogi kódex hatálya alá rendelhető közigazgatási tevékenységek?

Ezekre a kérdésekre próbálnak választ keresni az RN-Javaslat kidolgozói is, amikor kimunkálták a Modell Szabályok döntésekre vonatkozó részeit. Ennek keretében a Javaslat kiter a döntés világos megfogalmazására, az indokolási, illetve a jogorvoslatok megjelölésének kötelezettségére, valamint a döntéshozatalhoz kapcsolódó egyes kérdésekre, úgymint a nyelvi és formai követelményekre, az elektronikus döntésekre, a döntések közlésére és a nyilvánvaló elírások javítására vonatkozó javaslatokra.

Az RN-Javaslat nem túl részletesen, de foglalkozik az uniós közigazgatási döntéssel. A Javaslat nem különíti el egymástól az érdemi és az eljárási döntést, noha ahogyan láttuk, az Unió jogában már most is megjelenik a határozatvégzési dichotómia. A magyar jogban a döntés bírósági felülvizsgálata fő szabály szerint az érdemi döntések tekintetében érvényesül, ezért a korábbi szabályozás szerint egységes döntésfogalom gyakran okozott problémákat a tekintetben, hogy mely döntés tekintendő az ügy érdemében született döntésnek.

A parlament Állásfoglalásának 4.7. ajánlása szerint a közigazgatási döntéseket írásban kell meghozni és egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megfogalmazni. A határozatot a címzett által választott nyelven kell megírni, amennyiben az az uniós egyik hivatalos nyelve. A Javaslat a III. Könyv 28. cikkében fogalmazta meg a döntés meghozatala szempontjából az uniós közigazgatási szervek alapvető kötelezettségeit, konkrétan kimondta – a Modell Szabályok III. Könyvének 3. (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően, amely deklarálja a tisztességes ügyintézéshez való joghoz hasonlóan a részrehajlás és észszerű határidőn belül lefolytatott eljáráshoz való jogot –, hogy a közigazgatási hatóságok a döntés meghozatalakor *kötelesek azt világosan és érthetően megfogalmazni*, hiszen csak így érthetik meg az ügyfelek a döntésből fakadó jogait és kötelezettségeiket.

A *formai és nyelvi követelményekkel* foglalkozó 31. cikk kimondja, hogy a határozatokat írásba kell foglalni, alá kell írni, és minden esetben meg kell nevezni az adott határozatot hozó hatóságot, mely az EUMSZ 297. cikkének (2) bekezdésének érvényre juttatását célozza. Ez

azért is fontos, hogy a döntést hozó hatóság minden esetben beazonosítható legyen, és megismerhetővé váljon az, hogy olyan személy hozta a döntést, aki arra hatáskörrel rendelkezett.

A Javaslat szerinti III. Könyv 31. cikkének (2) bekezdése deklarálja, hogy amennyiben a döntést uniós szerv hozza, akkor azt az ügyfél által választott nyelven kell megszövegezni, amely csakis az Unió valamelyik hivatalos nyelve lehet. Ezzel a rendelkezéssel nyomatékossításra kerül a Preambulumban megfogalmazott megkülönböztetésmentesség elve, tehát senkit nem érhet joghátrány, ha nem ismeri az Unió valamelyik nyelvét, hiszen saját nemzeti nyelvén is megkaphatja a döntést. Ez azért is fontos, mert az EUMSZ 165. cikke szerint az Unió minden esetben tiszteletben tartja a kulturális és nyelvi sokszínűséget.

A modern technika elvárásainak köszönhetően a mintaszabályok III-32. cikke az elektronikus formában hozott határozatok részletsabályaival is foglalkozik. Ez a kapcsolattartási és közlési forma csak abban az esetben alkalmazható, ha azt a jogszabály megengedi. Ilyenkor a döntést kibocsátó hatóságnak a határozatot minősített elektronikus aláírással kell ellátnia. Abban az esetben, ha a döntés címzettje nem rendelkezik olyan technikai feltételekkel, amellyel fogadni vagy megismerni tudja a döntést, jogosulttá válik arra, hogy azt a hatóság számára megfelelő elektronikus formátumban vagy írásos dokumentumként ismételtlen megküldje, így joghatályosan közölje.

A Ket. 72. §-a igen részletesen meghatározza a *döntés egyes tartalmi elemeit*, amely kitűnő iránymutatás a hatósági ügyintézők számára. Az RN-Javaslat azonban túl sok támpontot nem ad az uniós jogalkalmazóknak, noha a kiszámíthatóság és az egységes jogalkalmazás érvényesülését nagymértékben elősegítené az ilyen jellegű szabályok megfogalmazása.

A parlament Állásfoglalásának 4.8. ajánlása szól az indokolási kötelezettségről. A parlament szerint a döntésben világosan fel kell tüntetni a döntés alapjául szolgáló okokat, meg kell jelölni a lényeges tényeket és jogalapjukat, illetve a döntéseknek egyéni indokolást kell tartalmaznia. Az Állásfoglalás arra vonatkozóan is iránymutatást tartalmaz, hogy amennyiben az egyéni indokolás nem lehetséges, mert nagyszámú személy érintett a döntés kapcsán, ún. általános indokolás megfogalmazása megengedett, de természetesen bárki kérésére egyéni indokolás kibocsátása szükséges.

A III. Könyv 29. cikke foglalkozik az *indokolási kötelezettséggel*, amely az RN-Javaslat megfogalmazása szerint azért fontos egy döntés meghozatalában, mert ebből adódóan válik a laikus fél számára világossá, hogy a közigazgatási szerv mire alapozta döntését és milyen bizonyítási eszközöket vett igénybe. Természetesen figyelemmel kell lenni arra, hogy a megfogalmazásból egyértelműen és félreérthetetlen módon kiderüljön, hogy a közigazgatási szerv milyen elvek mentén döntött, milyen bizonyítékokat használt fel a tényállás tisztázása során, és e bizonyítékok értékelése során mely jogszabályi helyek szolgáltak alapul. Az indokolási rész precíz és pontos kidolgozása nemcsak az ügyfelek jogainak sérthetlenségét eredményezheti, hanem elősegíti a jogorvoslati szakaszban eljáró felügyeleti szervek eljárását is, hiszen könnyebben értékelhetik ki az adott döntés megalapozottságát és az anyagi és alaki szabályoknak való megfelelését.

Nálunk a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontja rendelkezik arról, hogy a határozat részét képezi az indokolási rész, amelyben meg kell jelölni a megállapított tényállást és az annak alapját képező bizonyítékokat. Továbbá az ügyfél által felajánlott bizonyítékokat, az azok közül felhasználtakat, illetve a fel nem használt bizonyítékok mellőzésének okait, a mérlegelési vagy

méltányossági jogkör előfordulása esetén az alkalmazáshoz irányadó szempontokat, valamint tényeket, a szakhatósági állásfoglalás tartalmát, illetve mellőzés esetén annak okait, az ügyintézési határidő túllépésének indokait, a hatóság döntését alátámasztó jogszabályi helyeket, a hatóság illetékességét, továbbá hatásköréről szóló rendelkezéseket.

Az RN-Javaslatához készült magyarázat szerint az indokolási kötelezettséget tartalmazó cikk kidolgozása során három különböző elemet kellett megvizsgálni: először is a bíróságok jogértelmezési tevékenységük során kimondták, hogy az indokolási résznek minden esetben három kritériumnak kell megfelelnie, azaz világosnak, érthetőnek és egyszerűnek kell lennie. Másodszor kifejtették, hogy nemcsak a jogi szabályozásnak kell megfelelnie a döntés részének, hanem azok részére is értelmezhető módon kell megfogalmazni, akikre nézve jogi hatást gyakorol. Harmadszor pedig a cél mindig az egyértelműség, hiszen ha minden világosan kerül megfogalmazásra, a felügyeleti szerv is könnyebben vizsgálja meg a döntés megalapozottságát és szűri ki az egyértelmű hibákat.

A Bizottság már említett Szabályzata most is rendelkezik a döntések indokolásának kötelezettségéről, amikor is kimondja, hogy a Bizottság határozatát világosan indokolni kell, és a határozatot közölni kell az érintett személyekkel és felekkel. A Bizottság eljárási szabályzata is kimondja, hogy általános szabályként a határozatoknak teljes indokolást kell tartalmazniuk. Ha azonban az egyes határozatok indokainak részletes ismertetése nem lenne lehetséges – például a hasonló határozatokkal érintett személyek nagy száma miatt –, típusválasz adható. Ezek a típusválaszok tartalmazzák azokat a lényeges indokokat, amelyeken a meghozott határozat alapul. Ezen túlmenően a Bizottság eljárása során is részletes indokolást biztosítani kell annak az érdekelt félnek, aki azt kifejezetten kéri.

A magyar közigazgatási eljárási jogunkban az indokolás csak nagyon *ritkán mellőzhető*: indokolást és jogorvoslatról való tájékoztatást nem tartalmazó egyszerűsített döntés hozható, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy amennyiben a döntés kizárólag valamely eljárási cselekmény időpontját határozza meg.

Emellett az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített és a sommás eljárást lezáró, kérelemnek helyt adó döntésből is mellőzhető az indokolás, illetve akkor is, ha az késleltetné a döntés meghozatalát és a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet. Ebben az esetben a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg kell küldeni az indokolást az ügyfél részére.

Az indokolásnak olyan értelemben is kiemelkedő szerepe van, hogy a döntés felülvizsgálata során a felülvizsgálatra jogosult legfőképp az indokolás vizsgálatával tudja meghatározni a felülvizsgált döntés jogszerűségét.

A *jogorvoslatról való jog* jelentőségéről már szóltunk, ahogyan arról is, hogy milyen fontos a jogorvoslati jog gyakorlásához szükséges megfelelő tájékoztatás. A Ket. szerint a rendelkező részben fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatást.

A rendelkezésre álló jogorvoslatokról való tájékoztatás kötelezettségéről a Javaslát III. Könyvének 30. cikkében olvashatunk, amely az EUMSZ 47. cikkében biztosított hatékony

jogorvoslathoz való jog érvényesítését segíti elő. A Javaslat szerint a döntésben tájékoztatni kell a címzettet a következőkről:

- a) a közigazgatási fellebbezés lehetősége (ha van), azokat az eseteket is beleértve, amikor a határozatot meghozó közigazgatási szervtől eltérő közigazgatási szervhez nyújtható be fellebbezés,
- b) és a fellebbezés benyújtására nyitva álló határidőről.

A szakasz teljesen részletes tájékoztatást ad az ügyfeleknek a sérelmezett döntés ellen felhasználható jogorvoslati eszközökről, amelyek a már említett fellebbezés, a bírósági felülvizsgálat, valamint az ombudsmanhoz benyújtható panaszt foglaljuk magukban.

A Bizottság Szabályzata a jogorvoslati lehetőségek ismertetésének kötelezettségét is megfogalmazza: amennyiben az uniós jog előírja, a közölt határozatokban világosan fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségét, valamint benyújtásának módját (annak a személynek vagy szervezeti egységnek a nevét és a hivatali címét, akinél, illetve ahol a jogorvoslati kérelmet be lehet nyújtani, valamint a benyújtás határidejét). Ennek megfelelően a Bizottsági határozatnak rendelkeznie kell a bírósági eljárás indításának lehetőségéről és/vagy az európai ombudsmanhoz való panasz benyújtásának lehetőségéről, az EUSZ 230., illetve 195. cikkének megfelelően.

A Parlament Állásfoglalásának 4.9. ajánlása foglalkozik a döntés közlésével kapcsolatos eljárási szabályokkal: az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási döntésekről az érintett személyt vagy személyeket a döntés meghozatalát követően azonnal értesíteni kell.

Az Állásfoglalásban megjelenő ajánlásokat az RN-Javaslat III. Könyvének 33. cikke igyekszik normatív szabályokba önteni: a Javaslat szerint a döntéseket a meghozataluk után azonnal el kell küldeni a feleknek. A döntés az adott fél tekintetében az értesítést követően lép hatályba. Amennyiben a közvetlen közlés nem kivitelezhető a döntés nyilvánosan is kihirdethető, amennyiben uniós jogszabály lehetővé teszi.

A magyar szabályozás a döntés közlése tekintetében is részletes szabályozást tartalmaz. A Ket. 78. § (1) bekezdése szerint a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg, az ügyben eljáró szakhatósággal és a jogszabályban meghatározott más hatósággal vagy állami szervvel, míg ugyanennek a §-nak a (2) bekezdése kimondja, hogy a végzést azzal kell közölni, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, valamint azzal, akinek az jogát vagy jogos érdekét érinti, továbbá jogszabályban meghatározott személlyel vagy szervvel.

A döntés közlése vonatkozásában a Ket. rendelkezik a döntés szóbeli, postai, elektronikus, hatósági kézbesítő, hirdetmény, kézbesítési meghatalmazott, kézbesítési ügygondnok, illetve életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, valamint törvény rendelkezése alapján nem a Ket.-ben meghatározott feltételeknek megfelelő módon történő közlésről és azok részletszabályairól, valamint az azokhoz kapcsolódó joghatásokról.

Látható a különbség már csak a döntés kapcsán a Ket.-ben megjelenő szabályozási tárgykörök kapcsán is a Ket. és az RN-Javaslat között. A Javaslat lényegében az Állásfoglalásban meghatározottak átmenetileg szorítkozik és pontosan nem ad eligazítást arra vonatkozóan, miként történjen az uniós eljárás során meghozott döntések közlése.

A Parlament Állásfoglalásának 5. ajánlása szerint az előkészítendő a rendeletnek tartalmaznia kell azt a lehetőséget, hogy az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy

az érintett személy kérelmére bármikor kijavíthatson egy elírást, számítási vagy hasonló hibát. Az RN-Javaslat 34. cikke szól az adminisztratív hibában szenvedő döntések kijavítására vonatkozó rendelkezésekről. A kijavítást a döntés címzettje kérheti, amennyiben az elírásra került, számítási hibában szenved vagy más hasonló nyilvánvaló pontatlanságokat tartalmaz. A Javaslat szerint az uniós közigazgatási szerv hivatalból is eljárhat ilyen ügyben, azonban a javítás előtt a címzetteket tájékoztatni kell.

Az Rn-Javaslat lényegesen szűkszavúbb fogalmaz a kérdéskört illetően, mint a Ket.

A Ket. a kisebb jelentőségű hibák reparálására vonatkozóan is részletes szabályozást tartalmaz: meghatározza a kijavítás, kiegészítés, kicserélés szabályait. A Ket. 81/A. §-a szerint amennyiben a döntésben név-, szám- vagy más elírás, illetve számítási hiba van, a hatóság a hibát kijavítja, ha az nem hat ki az ügy érdemére, az eljárási költség mértékére vagy a költségviselési kötelezettségre.

A kijavítást a hatóság a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzéssel, a hibás döntés bevonása mellett a döntés kicserélésével vagy kijavító döntés meghozatalával teljesíti. A kijavítás ellen jogorvoslatnak nincs helye.

Amennyiben viszont a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti.

A kiegészítést a hatóság önálló kiegészítő döntéssel és e ténynek a döntés eredeti példányára és kiadmányaira történő feljegyzésével vagy a hiányos döntés bevonása mellett az eredeti döntést és a kiegészítő döntést egységes döntésbe foglalva a döntés kicserélésével teljesíti.

A kiegészítés ellen ugyanolyan jogorvoslatnak van helye, mint az eredeti döntés ellen volt.

VI. A DÖNTÉSEK MÓDOSÍTÁSA ÉS VISSZAVONÁSA³⁰⁰

Ahogy arra a korábbiakban már utaltunk, az RN-Javaslat a hatóság egyedi jogalkalmazói döntéseivel szembeni jogorvoslati eszközöket nem nevesíti.³⁰¹ Nem így történik ez azonban a határozatok visszavonására és módosítására vonatkozó rendelkezések esetében, amelyeket az egyedi döntésekről szóló III. Könyv 6. fejezet 34–36. cikkei részleteznek.

A parlament az Állásfoglalásában, az Európai Bizottság számára az Unió intézményei által meghozott határozatok módosítása és visszavonása kapcsán a következőket fogalmazta meg:³⁰²

„A közigazgatási határozatok egyéb okokból történő helyesbítéséről is rendelkezni kell, világosan megkülönböztetve a személy érdekeit hátrányosan érintő és a számára kedvező határozatok felülvizsgálatára vonatkozó eljárást.”^{303 304}

300 A fejezet Linder Viktória írása.

301 Ennek indoklásáról lásd például lásd: VARGA. Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 548.

302 Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról [2012/2024 (INL)]. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=HU#top. (EP-állásfoglalás).

Magyarul erről lásd például: BOROS Anita: *Közigazgatási eljárás az Európai Unióban*, Kodifikáció és közigazgatás, 2013/2, 49–61.

303 Az „egyéb okokból” történő helyesbítés a nyilvánvaló számolási, elírási és hasonló hibák kijavításán túl értelmezhető, amelyekre vonatkozóan a Modell Szabályok III-34. cikke tartalmazza a rendelkezéseket. A nyilvánvaló hibák kijavítására vonatkozó rendelkezések elemzése ezen írásnak nem tárgya.

304 EP-állásfoglalás 5. ajánlás (a saját határozatok felülvizsgálatáról és kijavításáról).

A Modell Szabályok – az Állásfoglalásban foglaltaknak megfelelően – a hátrányos, illetve az előnyös döntések módosítását, visszavonását külön cikkben tárgyalják. A III-35 és III-36 cikkek a hatóságot a megfelelő eljárásban meghozott és közölt döntések módosítására vagy visszavonására hatalmazzák fel. E felhatalmazás a döntés teljes visszavonására vagy egyes részeinek módosítására vonatkozik. Ennek megfelelően, ebbe a körbe nem tartozik bele a III-34 cikkben külön szabályozott, a nyilvánvaló hibák helyreigazítására vonatkozó javítás, kiegészítés.³⁰⁵

A ReNEUAL Modell Szabályok a közigazgatási döntések visszavonása és módosítása tekintetében az Európai Bíróság gyakorlatát követik. Az Európai Bíróság esetjogában különbséget tesz a jogszerű és jogszerűtlen, valamint a kedvező, az egyik fél számára jogokat vagy hasonló kedvezményeket megalapozó, valamint a nem kedvező (hátrányos) közigazgatási döntések között.³⁰⁶ A Modell Szabályok e struktúrát követik. A hátrányos következményekkel járó döntések visszavonása és módosítása (III-35 cikk), valamint az előnyös döntések visszavonása és módosítása (III-36 cikk) között különböztetnek. Amennyiben a döntés az egyik fél számára hátránnyal jár és kedvező a másik félnek, a hatóság a felek egymással szemben álló érdekei között mérlegelést végez. E két alapkategória mellett különbséget tesz a szabályozás az uniós intézmények jogszerű és a jogszerűtlen döntései között. E struktúrából következően a négy kategória tekintetében (jogszerű vs. jogszerűtlen döntések és hátrányos vs. kedvező határozatok) különböző jogi feltételcsoportokat határoznak meg a jogszerű visszavonás és módosítás feltételeként, amelyek szintén az Európai Bíróság gyakorlatában foglaltakat tükrözik vissza, és az összetett esetjogot átlátható jogi struktúrában ültetik át a szabályokba.³⁰⁷

1. A hátrányos döntések módosítása és visszavonása

A Modell Szabályok III-35. cikkében foglalt rendelkezések szerint a hatóság a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is módosíthatja vagy visszavonhatja jogszerűtlen döntését, amennyiben az egy felet hátrányosan érint. A felet hátrányosan érintő határozat módosítása vagy visszavonása visszaható hatállyal bír.

A jogorvoslati határidő letelte tehát nem akadályozza meg a hatóságot abban, hogy amennyiben úgy ítéli meg, visszavonja jogszerűtlen döntését. A Modell Szabályok e rendelkezései azonosságot mutatnak a német szövetségi eljárási törvény rendelkezésével, amely szerint a hátrányt okozó jogellenes határozat egészében vagy részleteiben a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is, visszamenőleges hatállyal visszavonható.³⁰⁸

Ugyanakkor még a hátrányos, jogszerűtlen döntés esetében sem szigorúan vett a modell-szabályozás szerint az uniós intézmények arra irányuló kötelezettsége, hogy megtegyék ezt; szabadon mérlegelhetnek, hogy élnek-e a visszavonás lehetőségével, hiszen ellenkező

305 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 134.

306 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 135.

307 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 136.

308 VwVfG 48. § (1) bekezdése.

esetben a jogszerűtlen döntésekkel szembeni jogorvoslatra rendelkezésre álló időkorlátok értelmüket veszíténék.³⁰⁹

A felet hátrányosan érintő eredeti határozat visszavonása vagy módosítása mind a fél kezdeményezésére, mind hivatalból történhet, a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is. A magyar szabályozás terminológiájában gondolkodva a jogintézmény tehát jogorvoslatként és döntés-felülvizsgálatként is értelmezhető; így funkciója kettős. Az első esetben, a jogorvoslati eljárás keretében az ügyfelek, illetve az eljárás egyéb részt vevői védelmének funkcióját hivatott betölteni a közigazgatási hatóságok jogait, jogos érdekeiket sértő határozataival szemben. Míg a második esetben, amikor a hatóság a döntés-felülvizsgálati eljárás keretében lép fel, a cél a jogrend védelme, a közigazgatás jogszabályoknak való feltétlen alárendelésének érvényesítése.³¹⁰

Mindazonáltal, e jogkörének gyakorlása során a hatóságnak figyelemmel kell lennie a döntés módosításának vagy visszavonásának a másik és harmadik felekre gyakorolt hatására. Ez a szabályozás ismét a német szövetségi rendelkezések mintáját követi, amennyiben a jogot vagy jogilag releváns előnyt megalapozó előnyös határozatot csak a jogszabályban meghatározott korlátozások figyelembe vételével vonhatja vissza a hatóság.

Módosíthatja vagy visszavonhatja a hatóság jogszerű határozatát is, amennyiben az egy érintett felet hátrányosan érint. Viszont a jogszerűen meghozott eredeti határozat módosítása vagy visszavonása – csakúgy, mint a német szabályozás szerint – csupán a jövőre vonatkozó hatállyal bír.

2. Az előnyös döntések módosítása és visszavonása

A Modell Szabályok III-36. cikkében foglalt rendelkezések szerint *a hatóság mind hivatalból, mind egy másik fél kérésére módosíthatja vagy visszavonhatja az egyik fél számára előnyös határozatát a jogorvoslatra rendelkezésre álló határidőn túl is.*

A közigazgatási szervnek azon döntésénél, amely arra irányul, hogy éljen-e a módosítás vagy a visszavonás jogával, és amennyiben él vele, ez a döntés visszaható, avagy jövőbeli hatállyal bírjon-e, figyelembe kell vennie, hogy milyen mértékű az ügyfélnek a határozat jogszerűségéhez kapcsolható jogos várakozása és az, hogy milyen mértékben bízott abban. A modellszabályozás szerint olyan jogszerűtlen döntés esetében, amely előnyös következményekkel jár, a hatóság többféleképpen dönthet. Egyrészt visszavonhatja a korábbi döntést, amely történhet visszamenőleges, avagy jövőbeli hatállyal is, valamint határozhat úgy is, hogy nem vonja vissza a korábbi döntést.

Ezek az eltérő lehetőségek azt hivatottak biztosítani, hogy a hatóság megfelelő mérlegelési lehetőséggel rendelkezzen, amelynek keretében figyelemmel van mind a közérdekre, mind az előnyben részesített fél érdekére. A mérlegelés során kiemelkedő szempont egyrészt

309 Modell Szabályok, Magyarázatok..., i. m., 137.

310 GYURITA E Rita: *Jogorvoslati eljárások kérelem alapján = Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, szerk. PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 449; és LAPSÁNSZKY András: *a hivatalbóli döntésfelülvizsgálat = Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*, szerk. PATYI András, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 499.

az, hogy milyen mértékben nyilvánvaló a korábbi döntéshez kapcsolódó jogszerűtlenség, és hogy vajon az a kedvezményezett magatartása következtében állt-e elő azáltal, hogy hamis vagy nem teljes körű információt szolgáltatott. Kiemelkedő szempont másrészt, hogy a kedvezményezett milyen mértékben hajtott végre – a döntés hatályosságában bízva – olyan befektetéseket, amelyek visszafordíthatatlanok.³¹¹ A visszavonás vagy a módosítás így csak abban az esetben történhet visszaható hatállyal, ha „észszerű időn belül” történik.

Az Európai Községek Elsőfokú Bírósága kimondta, hogy míg egyrészt a jogtalan vagy hibás döntés visszamenőleges hatályú visszavonása általában szigorú feltételekhez kötött, másrészt az ilyen döntés jövőre vonatkozó visszavonása mindig lehetséges.³¹²

A hatóság hivatalból vagy a másik fél kérésére, a jogorvoslatra rendelkező határidőn túl is módosíthatja vagy visszavonhatja jogszerű, az egyik ügyfél részére előnyös határozatát. Ezt azokban az esetekben teheti meg, amikor ezt szektorspecifikus jogszabály teszi lehetővé, vagy amikor a fél a határozatban foglaltaknak nem vagy nem határidőn belül tesz eleget, illetve súlyos kár megelőzése vagy elhárítása érdekében.³¹³

Kérelemre a közigazgatási szerv a védelemre érdemes mértékben orvosolja az érintett félnek okozott azon kárát, amely abból származott, hogy a határozat folyamatos hatályosságában bízott.

Különösen fontos és kényes kategóriát képeznek azok az utóbbi esetek, amelyek során jogszerű, előnyös döntések visszavonásáról van szó, hiszen az előnyben részesített érintettek általában fokozott mértékű jogszerű várakozással él(het)nek az ilyen határozatokra alapozva. Ezért a Modell Szabályok vonatkozó rendelkezései kifejezetten szűk körben, szigorú feltételeket szabva hatalmazzák fel a hatóságokat az ilyen döntések visszavonására.

Az Európai Bíróság esetjogán alapul az a feltétel, amikor a közigazgatási szerv arra alapozva vonja vissza jogszerű, előnyt biztosító határozatát, hogy a fél a határozatban foglaltaknak nem vagy nem határidőn belül tett eleget.³¹⁴ A súlyos kár megelőzése vagy elhárítása érdekében történő határozat visszavonására vonatkozó szabályt és a hozzá kapcsolódó jóvátételt viszont a nemzeti jog inspirálta.³¹⁵ A német szövetségi eljárási törvény rendelkezik arról, hogy a jogorvoslati határidő lejártá után is visszavonható a jogszerűen meghozott előnyös döntés, amennyiben a közjót érintő súlyos kár megelőzése vagy elhárítása érdekében szükséges.³¹⁶ A német törvény szerint „Kérelemre a közigazgatási szerv a védelemre érdemes mértékben orvosolja az érintett félnek okozott azon kárát, amely abból származott, hogy a határozat folyamatos hatályosságában bízott és ez a bizodalma védelemre érdemes.”³¹⁷

311 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 137.

312 Az 54/77 (1978) ECR 585 *Herpels kontra Bizottság* ügy, továbbá T-81/95, *Interhotel-sociedade Internacional de Hotéis SARL kontra Bizottság* (1997) ECR II-1265 ügy [42, 46-47, 61-62].

313 Ilyen szektorspecifikus jogszabály például a Tanácsnak a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK rendelete. Lásd erről: Józsa Zoltán: *A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. = a hazai és az uniós eljárásjog aktuális kérdései*, szerk. GERENCSE Balázs, BERKES Lilla, VARGA Zs. András, Pázmány Press, Budapest, 2015, 70.

314 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 138.

315 Német Szövetségi Közigazgatási Eljárási törvény – *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)* 49. § (2) és (6)

316 *VwVfG* 49. § (2) bekezdés 5. pont.

317 *VwVfG* 49. § (6) bekezdés.

A súlyos kár – akár a köz-, akár a magánérdeket fenyegeti –, megelőzi a kedvezményezett jogos várakozásait. Annak érdekében, hogy igazságos egyensúlyt biztosítsanak, a kedvezményezett pénzbeli kompenzációt igényelhet azon károk tekintetében, amelyek abból származtak, hogy a döntés hatályosságában bízott.

A közigazgatási szervnek eljárásában e jogköre gyakorlása során figyelemmel kell lennie a módosításnak vagy visszavonásnak a többi és harmadik felekre gyakorolt hatására. A módosításnak vagy visszavonásnak csak akkor van visszaható hatálya, amennyiben az észszerű időn belül történik. Az észszerű határidő tekintetében szintén az Európai Bíróság joggyakorlata az irányadó.³¹⁸ Eszerint a határidő az érintettekkel való közléstől számítandó, és nem célszerű konkrét jogszabályi határidő rögzítése. Ezzel szemben a német eljárási törvény legutóbbi módosításai egyéves határidőt szabnak, ugyanakkor a német bíróságok szerint ez a határidő nem indul el addig, míg a hatóság minden fontos tényezőt meg nem vizsgált annak érdekében, hogy meghozza döntését arról, visszavonja-e korábbi határozatát, avagy sem. Mindennek megfelelően, a ReNEUAL szabályok – csakúgy, mint a bíróságok – rugalmas határidőt biztosítanak, és lehetővé teszik az egyes esetek körülményeinek figyelembe vételét.³¹⁹

3. Alapelvi vonatkozások

A már meghozott és az érintettekkel közölt döntések módosításának vagy visszavonásának lehetősége felvethet olyan alapjogi vonatkozásokat, amelyek az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikkében foglalt megfelelő ügyintézéshez való joghoz, valamint az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 298. cikkében nevesített nyitott, hatékony és független európai igazgatás követelményéhez kapcsolódnak. Ezen alapelvek körében a közigazgatási eljárások során hozott és közölt határozatok módosításával vagy visszavonásával érintett követelmények mindenekelőtt a jogbiztonsághoz és a jogos várakozások tiszteletben tartásához kapcsolhatók, amely alapelvek kidolgozásában az Európai Bíróság esetjogán keresztül jelentős szerepet vállalt.^{320 321}

318 Például: 14/61 Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. kontra Európai Szén- és Acélközség Főhatósága [1962] ECR 253 ügy és 15/85 Consorzio Cooperative d'Abruzzo kontra Európai Községek Bizottsága [1987] ECR 1005 ügy [12.].

319 *Modell Szabályok, Magyarázatok...*, i. m., 139.

320 Diana–Urania GALETTA, Herwig C.H. HOFMANN, Oriol Mir PUIGPELAT, Jacques ZILLER: *The General Principles of EU Administrative Procedural Law, In-depths Analysis for the Jury Committee*, European Parliament Directorate General for Internal Policies. [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA\(2015\)519224_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf) (2015. október 8.).

321 A két alapelv kapcsán a számos ítélet közül lásd például a T-357/02 Európai Bizottság kontra Freistaat Sachsen [2007] ECR II-1261 ügyet, amelyben az Európai Bíróság kifejtette, hogy az uniós jog rendelkezései nem bírnak visszamenőleges hatállyal, kivéve az olyan eseteket, amelyekben világosan következik az általános vagy különös rendelkezésekből, hogy ez volt a jogalkotó célja, az elérendő cél ezt kívánja meg, és az érintettek jogos várakozásait megfelelően tiszteletben tartották. www.curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&lgrec=en&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=hu&jur=C%2C2%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=C-334%252F07&td=3BALL&pcs=Oor&avg=&pag e=1&mat=or&jge=&for=&cid=445517 (2015. október 8.).

Az Európai Parlament 2013-as Állásfoglalása a Modell Szabályok és a tárgyalta szakaszok viszonylatában a kiemelt jelentőségű alapelvek kapcsán a következőket állapítja meg: „A következetesség és a jogos várakozások elve: az uniós közigazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, amely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést érvényesen indokolni kell. Az egyéneknek az uniós közigazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és észszerű várakozásait tiszteletben kell tartani.”³²²

A jogbiztonság követelménye a jogállam, a joguralom feltétel nélküli velejárója, amely megköveteli, hogy az EU jogszabályai egyértelműek és pontosak, s ennek köszönhetően az Unió által szabályozott élet- és jogviszonyok, valamint a belőlük származó jogok és kötelezettségek kiszámíthatóak legyenek. Jogilag igazolható kivételektől eltekintve, a jogbiztonsággal nem egyeztethetőek össze a visszamenőleges hatályú jogalkotások és intézkedések, továbbá a közhatalommal rendelkező szervek és hatóságok kötelesek észszerű határidőn belül eljárni és teljesíteni kötelezettségeiket.

A jogos várakozások védelme alapelveként értelmében a hatóságok döntései nem érintetik hátrányosan a szerzett jogokat és a végső jogi helyzetet, kivéve azokban az esetekben, amikor ez a közérdekre való tekintettel feltétlenül szükséges. A jogos várakozások védelmét figyelembe kell venni egy közigazgatási döntés módosításakor vagy visszavonásakor.

A jogos várakozások védelmének elve – a joguralom elvének elemeként – már egészen korán megjelent az Európai Bíróság precedensjogában.^{323 324} A várakozás abban az esetben tekinthető jogosnak, ha jóhiszemű, és bizonyítható, hogy az érintett fél nem láthatta előre a körülmények utólagos változását.

A jogos várakozás védelmének elve rokonságot mutat a magyar szabályozás szerinti, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmére vonatkozó szabályozással, azonban az EU-s rendelkezések megengedőbbek, mivel a jogos várakozások elvére abban az esetben is lehet hivatkozni, ha az ügyfél nem szerezte meg és nem gyakorolta az üggyel kapcsolatos jogot. Az Európai Bíróság kimondta, hogy a jogos várakozások védelmének elvére való hivatkozás joga minden gazdasági szereplőt megillet, akiben egy intézmény jogos várakozásokat ébresztett.³²⁵ Nem illeti azonban meg a jog azokat a vállalkozásokat, akik a hatályos jogszabályokat megsértették.³²⁶ Némileg eltérő megközelítésekben jelenik meg a jogos várakozások elve a nagy jogrendszerekben. Így az elvet kidolgozó Németországban (*Vertrauensschutz*), az Egyesült Királyságban, ahol a korábban nem létező elvet a bírósági gyakorlat munkálta ki a Közösségekhez való csatlakozás után (*protection of legitimate confidence*) vagy

322 Az Állásfoglalás 3. számú ajánlása.

323 Már 1965-ben, a 111/63 Lemmerz–Werke kontra Európai Szén- és Acélközösség Főhatósága [1965] ECR 677 ügyben, amelyben először fogalmazták meg egyértelműen a jogos várakozások védelmének elvét.

324 GALETTA–HOFMANN–PUIGPELAT–ZILLER: *i. m.*, 18.

325 T-199/99 – Sgaravatti Mediterranea kontra Európai Bizottság ügyben.

326 T-126/97 Sonasa - Sociedade Nacional de Seguranga Lda kontra Európai Bizottság ügy.

Franciaországban (*confiance légitime*).³²⁷ Spanyolországban az Alkotmánynak a közigazgatás működésére vonatkozó rendelkezéseiből levezethetően, a bírósági döntések mellett, az 1990-es közigazgatási eljárási törvénybe is bekerült a következő mondat: „A közigazgatásnak [...] éppígy tiszteletben kell tartania működése közben a jóhiszeműség és a jogos várakozások elveit” (*confianza legítima*).³²⁸

Összességében megállapítható, hogy a ReNEUAL Modell Szabályokban foglalt, az uniós intézmények döntéseinek visszavonására és módosítására vonatkozó rendelkezéseiben is az adminisztratív konvergencia és a közigazgatás europaizálódásának jegyei érhetők tetten.

Míg a jogorvoslatokra vonatkozóan a Modell Szabályok általánosan nem tartalmaznak rendelkezéseket, az Unió intézményei által hozott határozatok saját hatáskörben történő módosítása, illetve visszavonása tekintetében a szabályozás – úgy tűnik – alapvetően alkalmazható struktúrában rendszerezi a közigazgatás által egyrészt jogszerűen vagy jogszerűtlenül meghozott, másrészt a felek részére hátrányos, illetve kedvező határozatok módosítására és visszavonására vonatkozó rendelkezéseket. Ezzel egyben eleget tesz az Európai Parlament Állásfoglalásában, a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és kijavításáról szóló 5. ajánlásába foglalt kívánalmaknak. A vonatkozó szabályok alkalmazhatóságának vélelmezhetőségét támasztja alá az a tény, hogy az írás által tárgyalt rendelkezések kidolgozásához inspirációul a tagállamok eltérő, működő közigazgatási eljárási joga (pl. német, spanyol, francia minták), továbbá az Európai Bíróság precedensjoga szolgáltak. Mindezek közül az utóbbi nem csupán a jogintézmények közötti rendszerezésben, de a kiemelkedő jelentőséggel bíró, tiszteletben tartandó jogelvek kimunkálásában is elsődleges szerephez jutott.

VII. A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE. JAVASLATOK AZ UNIÓS DÖNTÉSHOZATALRA VONATKOZÓAN³²⁹

1. Az RN-Javaslat döntéshozatalra vonatkozó könyvének általános értékelése

A Javaslat III. Könyve a hazai terminológiával élve az alapeljárás, vagy másként fogalmazva az elsőfokú uniós közigazgatási eljárás szabályait kívánja összefoglalni. Ehhez a Parlament Állásfoglalásának 4. ajánlása számos iránymutatást nyújt az alábbi témakörökben:

- 4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezése;
- 4.2. ajánlás: az átvételi elismervények kezelése;
- 4.3. ajánlás: a pártatlanság szabályai;
- 4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jog;

327 Giacinto Della CANANEA, www.iijpl.eu/assets/files/pdf/2009_volume_1/GdC%20%20Legitimate%20expectations.pdf (2015. 10. 10.).

328 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 3. cikk 1–2. mondat.

329 A fejezet Boros Anita írása.

- 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló joga;
- 4.6. ajánlás: a határidők;
- 4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formája;
- 4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettség;
- 4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítés;
- 4.10. ajánlás: a rendelkezésre álló jogorvoslatok feltüntetése.

Az RN-Javaslat lényegében követi az Állásfoglalás által meghatározott főbb pontokat, néhol kiegészítve azt, máshol szinte szó szerint csak az Állásfoglalásban meghatározottak megismétlésére szorítkozva. A III. Könyv 36 különböző része eltérő részletettségű, néhol igen hiányos, noha az uniós közigazgatási eljárásjog legmeghatározóbb kérdése az uniós közigazgatási döntés, illetve annak előkészítése. Azt is láttuk a vizsgálataink során, hogy a már meglévő uniós közigazgatási normák számos olyan eljárási metódust szabályoznak, amelyek általános szintre vetíthető szabályokat is tartalmaznak. Ezek közül számos példát nevesítettünk az RN-Javaslat elemzésekor, ezért a legalapvetőbb problémának e fejezet kapcsán is azt látjuk, hogy nem kerültek áttekintésre legalább a legfontosabb uniós szektorspecifikus eljárási szabályok, és nem kerültek összegyűjtésre a legfontosabb, már most is létező eljárási cselekmények szabályai.

Szintén általános problémaként jelentkezik a Javaslatban, hogy egyes szabályok tekintetében a tagállami hatóságok eljárását is a Javaslat hatálya alá vonja. Ahogyan az elemzésünk legelején kifejtettük, úgy véljük, hogy az uniós közigazgatási eljárásjogi kódexnek az *Unió szerveinek, vagyis a közvetlen uniós közigazgatás szerveinek az eljárására kell kiterjednie*, és az olyan ágazatokban – például versenyjog, vagy fogyasztóvédelem –, amelyek tekintetében az uniós és a tagállami szervezeteknek is önálló feladat-és hatáskört állapítanak meg az ágazati uniós jogszabályok, *célszerű az ágazati normákra bízni a specifikus eljárási szabályok* – így például a konzultáció, az együttműködés, vagy az összevont eljárások – *meghatározását*.

A Javaslat felépítését áttekintve megállapítható, hogy az egyáltalán *nem konzekvens: célszerű lenne egyértelműen elkülöníteni az alapeljárás szabályrendszerén belül: ad a) az eljárás megindításának és az egyszerű eljárásnak, ad b) az összetett eljárás és ahhoz kapcsolódóan a tényállás tisztázásának és ad c) a döntéshozatalhoz kapcsolódó eljárási cselekmények szabályait*.

Ebből következően nem tartjuk támogatandónak a III. Könyvben elhelyezni eljárási alapelveket, hiszen a korábbi javaslatunk szerint – a Parlament Állásfoglalásával összhangban – az alapelvek az uniós eljárási kodifikáció egyik legfontosabb részét kell, hogy képezzék, tekintettel arra, hogy azok az uniós közigazgatási eljárásjog leginkább kimunkált részei. Ebből következően álláspontunk szerint az alapelveket önálló fejezetben vagy – ahogyan az RN-Javaslat felépül – *az általános szabályokat és az alapelveket is magában foglaló különálló könyvben* szükséges szabályozni.

Ahogy arra már szintén utaltunk, ebben az általános fejezetben lenne célszerű pontosan meghatározni *az uniós közigazgatási eljárási kódex hatályát*, különös tekintettel annak alanyi és tárgyi hatályára. Jogtechnikai szempontból ebben a fejezetben indokolt elhelyezni azokat a fogalommeghatározásokat, értelmező rendelkezéseket is, amelyek a teljes alapeljárás tekintetében relevanciával bírnak.

Ezzel összefüggésben az Állásfoglalás 1. ajánlása a rendelet céljául azt tűzte ki, hogy az a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásjogon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálja. A rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra („uniós közigazgatás”) kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia.

A rendeletnek a megfelelő ügyintézés alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.

Ha megnézzük a parlamenti ajánlást, akkor szembetűnő, hogy a hat ajánlásban a közigazgatási eljárás szabályozása tekintetében releváns legfontosabb tárgykörök jelennek meg: 1. a hatály, 2. az általános és az ágazati eljárási szabályok egymáshoz való viszonya, 3. a szabályozandó elvek, 4. a döntéshozatal szabályai, 5. a döntés kijavítása és felülvizsgálata, illetve 6. a rendelet formája és megismerése. Tekintettel arra, hogy az Állásfoglalásban a parlament felkérte a Bizottságot, hogy az EUMSZ 298. cikke alapján – *a parlament Állásfoglalásának mellékletében közölt részletes ajánlások nyomán – terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásjogról szóló rendeletre irányuló javaslatot*. Felvetődhet a kérdés, hogy a parlament Állásfoglalásában megfogalmazott főbb paramétereken túl is tehet-e javaslatot a bizottság? az EUSZ 17. cikke értelmében a bizottság előmozdítja az Unió általános érdekeit, és ennek érdekében megteszi a megfelelő kezdeményezéseket. A bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. A 17. cikk (2) bekezdése szerint, ha a Szerződések eltérően nem rendelkeznek, az Unió jogalkotási aktusait kizárólag a bizottság javaslata alapján lehet elfogadni. Az egyéb jogi aktusokat akkor kell a Bizottság javaslata alapján elfogadni, ha a Szerződések úgy rendelkeznek.

Ebből következően a Bizottságnak egy olyan rendelet tervezetet kell kidolgoznia, amely alkalmas arra, hogy elinduljon az uniós jogalkotás útján. A parlament az Állásfoglalás kibocsátását megelőzően hosszas kutatásokat folytatott a bizottságain keresztül, ezért a Bizottságnak legalább a kódex főbb strukturális jegyeit tekintve célszerű követnie a parlament Állásfoglalását.

A továbbiakban megvizsgáljuk az RN-Javaslat alapeljárásra vonatkozó struktúráját és a megfontolásra javasolt egyes nyitott vagy nem kellő alapossággal megfogalmazott kérdésköröket.

2. Az RN-Javaslat III. Könyve egyes rendelkezéseinek értékelése

Ahogy azt a korábbiakban már jeleztük a III. Könyv 1. fejezete az *Általános rendelkezések* címet viseli, amely a Kódex alkalmazásának tárgyköreit, a fogalom meghatározásokat tartalmazza. Ez utóbbi kapcsán a Javaslat a közigazgatási döntés, a közigazgatási szerv, az ügyfél, az egyéb érdekelt, a helyszíni vizsgálat, illetve az ügyintéző fogalmát definiálja. Kétségtelen, hogy ezeknek a fogalmaknak a definiálása elengedhetetlen, azonban álláspontunk szerint – ahogyan azt már kiemeltük – *a Kódex elején egy önálló részben érdemes*

meghatározni. Mindemellett a Javaslatban meghatározott definíciók meglehetősen általánosak, így ahhoz, hogy ezek a definíciók az uniós eljárásjogban ténylegesen alkalmazhatók legyenek az szükséges, hogy az említett definíciók kiegészüljenek, különös tekintettel az uniós közigazgatási szerv vagy hatóság pontos meghatározásával, hiszen ahogyan arra már utaltunk, jelenleg különböző időszakban, különböző jogalapok mentén, eltérő hatáskörrel létrejött uniós közigazgatási szerveket különböztethetünk meg. Anélkül, hogy pontosan nem tudjuk, mely közigazgatási szervek eljárására fog kiterjedni a rendelet hatálya, nehéz alkalmazandó szabályokat alkotni. Emellett azt is szem előtt kell tartani, hogy a parlament Állásfoglalásának megfelelően a közvetlen közigazgatásra alkalmazandó szabályokat kell kidolgozni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási eljárási kódex nem lehet az uniós és a tagállami közigazgatási szervek közötti szervek közötti hatáskör-megosztási szabályok színtere. Másrészt az olyan eljárástípusokban, amelyek során az uniós és a tagállami közigazgatási szervek is eljárási jogosultsággal rendelkeznek, többnyire rendeleti szinten kerültek már kimunkálásra a szektorspecifikus eljárási szabályok. Éppen ezért – ahogyan arra már utaltunk – ezeket az eljárási hatáskör megosztási szabályokat nem célszerű az általános eljárási kódex szintjére emelni.

Szintén célszerű vizsgálat alá vonni azokat az eljárási szabályokat, amelyek útján az uniós polgárok közigazgatási eljárásjogi értelemben kapcsolatba kerülhetnek az uniós szervekkel, annak érdekében, hogy pontosan behatárolható legyen, ki lehet az uniós közigazgatási eljárás ügyfele: az, aki az Unió szerveihez fordul és az ügyében az uniós szervek valamilyen joghatás kiváltására alkalmas aktus bocsátanak ki, vagy az is, aki esetleg tájékoztatást kér az Unió szerveitől, esetleg panaszt nyújt be egy foganatósított intézkedés ellen, vagy például az a tagállam, amelyet a Bizottság hivatalból eljárás alá von.³³⁰ Ehhez kapcsolódóan érdemes megvizsgálni a már meglévő, kodifikált ágazati eljárási szabályok tekintetében az egyéb érdekelt fogalmát is,³³¹ hiszen a Bíróság eljárása során, a bírósági eljárási szabályok részletesen kimunkált rendelkezéseket tartalmaznak például arra nézve, hogy ki minősülhet perbeli beavatkozónak, illetve kinek lehet perképessége. Tekintve, hogy ezek a szabályok sem előzmény nélküliek az Unióban és a Bíróság kiterjedt ítélkezési gyakorlattal rendelkezik

330 Az ügyfél terminológia nem idegen az Unió jogától, hiszen számos már meglévő jogszabály utal rá. Ilyen például a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU Irányelv, a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) szóló 2016/679 rendelet, a nem automatikus működésű mérlegek forgalmazására vonatkozó tagállami jogszabályok harmonizációjáról szóló 2014/31/EU irányelve, az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 305/2011/EU rendelet, a gépjárművek és pótkocsijaik, valamint az ilyen járművek rendszereinek, alkatrészeinek és önálló műszaki egységeinek jóváhagyásáról szóló 2007/46/EK irányelv.

331 Az egyéb érdekelt fogalma szintén számos uniós jogszabályban megjelenik. Ilyen például a vitaminok, ásványi anyagok és bizonyos egyéb anyagok élelmiszerekhez történő hozzáadásáról szóló 1925/2006/EK rendelet 8. cikk (4) bekezdése; a biocid termékek forgalmazásáról és felhasználásáról szóló 528/2012/EU rendelet 81. cikk (2) bekezdése; az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló 178/2002/EK rendelete 9. 55–56. Preambulum bekezdése, illetve 40. cikk (4) bekezdése.

a tárgykört illetően, ezek vizsgálata eredményeként is a közigazgatási eljárásjog szempontjából hasznos információkhoz juthatunk.³³²

Szintén itt lenne érdemes olyan általános kérdéseket rendezni, mint az ügyintéző kizárására vonatkozó összeférhetetlenségi vagy a határidőkre vonatkozó szabályok, – szemben az RN. Javaslat szerinti elhelyezéssel.

A Javaslat III. Könyvének 2. fejezete foglalkozik az eljárás megindításával és az eljárásvezetés egyes kérdéseivel. Ahogyan említettük a Javaslat III. Könyvre vonatkozó struktúrája nem a legszerencsésebb: a III. könyvben megjelenő jelenlegi hat fejezet (az első kettőt már említettük, a 3. Az információgyűjtés, a 4. A meghallgatáshoz való jog és a közigazgatási szervek közötti konzultáció, az 5. Az eljárás befejezése, mag a 6. A döntés reparációjának egyes kérdéseivel foglalkozik) helyett inkább azt javasolnánk, hogy az uniós eljárásjogi kódex az alap-eljárás szabályait aszerint építse fel, ahogyan a gyakorlatban jelenleg folynak az eljárások: a kodifikáció olyan értelemben kap egy kapaszkodót, hogy nagyon sok ágazati eljárástípus esetében az ágazati normák mentén vagy éppen azok hiányában már kialakult eljárási hagyományok léteznek, ezért egyáltalán nem képtelen ötlet egy uniós közigazgatási eljárás rekonstruálása: könnyen áttekinthető például számos kérelemre induló illetve hivatalból kezdeményezhető eljárástípus, néhol már online kérelem kitöltésével kezdeményezhető az eljárás (pl. az európai ombudsman esetében).

Ennek megfelelően azt érdemes első körben vizsgálni, hogy a kérelemre, vagy a hivatalból induló eljárások aránya lesz-e nagyobb: a tagállami jogokban többnyire a kérelemre induló eljárások aránya magasabb, hiszen minden olyan eljárás, amely valamilyen jogosultság megszerzésére irányul, csak kérelemre indulhat a jogállamiság alapelvére figyelemmel. Az Unió jogában azonban számtalan olyan eljárás van, amely valamilyen (hatósági) ellenőrzés fogatósítására irányul. 2014-ben a polgárok, vállalkozások és szervezetek változatlanul igen aktívak voltak az uniós jog potenciális megsértéséről szóló bejelentések terén. A Bizottsághoz több új panasz (3715) érkezett, mint a megelőző években (2013-ban 3505; 2012-ben 3141, 2011-ben 3115, 2010-ben pedig 3349 panaszt nyújtottak be) – írja a Bizottság 32. évi Jelentése az uniós jog végrehajtásáról.³³³ A panaszok kezelésén túl a Bizottság saját kezdeményezésére is vizsgálja az uniós jog helyes végrehajtását. 2014 során 893 vizsgálat indult, 2013-ban 1023. A leginkább érintett tagállamok Olaszország, Görögország és Spanyolország voltak.³³⁴

A fentiek alapján célszerű lenne az alábbi struktúrát követni:

- a) *Az eljárás megindulása:* ebben a fejezetben lenne érdemes elemezni a kérelemre és a hivatalból induló eljárás szabályait, illetve esetlegesen azokat az eseteket, amikor az uniós szervek a tudomásukra jutott jogsértés esetén az eljárást folytathatják vagy éppen kiterjeszthetik korábban nem vizsgált kérdésekre.

332 Lásd www.curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_hu.pdf (2016. július 17.).

333 Brüsszel, 2016. 09. 09. 2015/2326 (INI).

334 Lásd az előző lábjegyzetet.

Nagyon fontos lenne annak meghatározása is, hogy *miként lehet előterjeszteni a kérelmeket* az uniós közigazgatási szervekhez: ahogyan említettük, vannak olyan esetek, ahol az elektronikus regisztráció, illetve űrlapkitöltés jelenleg is működik, ugyanakkor meg kell hagyni a hagyományos, papír alapú kérelem előterjesztési lehetőségeket is.

A *kérelem tartalmi* elemeit tekintve nem célszerű szigorú szabályok meghatározása: az ügyfél azonosításához szükséges adatokon túl további kötelező formai előírások megfogalmazását nem tartjuk szükségesnek.

A parlament Állásfoglalása és az RN-Javaslat is kiemeli a *tájékoztatáshoz való jog* jelentőségét: ezzel egyetértve javasoljuk a tájékoztatás alapelvei szintű szabályozását és az uniós eljárásjog alapeljárási fejezetében az ügyről való tájékoztatás – magyar terminológiával élve az értesítés - szabályainak a megfogalmazását.

- b) *A döntés előkészítése és a tényállás tisztázása*: ebben a részben lenne célszerű összegyűjteni egyfelől a kérelem vizsgálatát – kérelemre induló eljárástípusok esetében –, illetve mindkét alaptípusnál a hiánypótlás szabályait. Tekinthetjük ezt a b) pont szerinti eljárási alszakasz első etapjának. Ezt követheti a tényállás tisztázása és az ahhoz szükséges bizonyítási eljárás szabályozása. Az RN-Javaslat a bizonyítás kapcsán számos kérdést rendezni javasol, azonban a szabályai mégsem alkotnak egy egymással koherensen összefüggő láncolatot. A vizsgálat érezhetően nyomatékosabb figyelmet kapott az RN kimunkálói körében, azonban ahogyan már említettük a bizonyítás szabályait elsősorban a már meglévő bizonyítékok és bizonyítási eszközök/módszerek szabályainak vizsgálata után lehet alaposabb kodifikáció alá vonni. Az kétségtelen, hogy az RN-Javaslat összegyűjtötte azokat a bizonyítási metódusokat, amelyek a leggyakoribbak az uniós közigazgatási eljárásjog meglévő szabályrendszerében, azonban azok szabályozása nem kifejezetten konzekvens (pl. a helyszíni vizsgálatok javasolt szabályozása meglehetősen részletes, míg az okirati bizonyítás részletszabályairól hallgat a tervezet).
- c) *Döntés az uniós közigazgatási eljárásban*: ez a kérdés a tagállamihoz hasonlóan kiemelt fontossággal bír, hiszen a döntés lesz az, amelyben az Unió döntése realizálódik, és amely ellen biztosítandó a jogorvoslat lehetősége. Az RN-Javaslat vonatkozó részei lényegében megismétlik a parlament Állásfoglalásának ajánlásait, ugyanakkor döntések meglévő dichotómiájának kérdéseivel nem foglalkozik, ahogyan – az indokolási kötelezettség és a jogorvoslatokról való tájékoztatás előírásán túl – a döntés felépítésével, joghatásaival és jogerőre emelkedésével sem. A Javaslat röviden szabályozni javasolja a döntés reparációjának egyes kérdéseit is, ugyanakkor a hazai szabályozáshoz képest ezek a rendelkezések meglehetősen szűkszavúan fogalmaznak.

Kovács László – Várhomoki-Molnár Márta – Szilvásy György Péter –
Koi Gyula – Iván Dániel

IV. KÖNYV

A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK

A) BEVEZETÉS³³⁵

A közigazgatási eljárási jog speciális területe a közigazgatási szerződések köre. Ezek szabályozása igen eltérő az egyes tagállamokban, ezért az RN-Javaslat megpróbál olyan szabályokat megfogalmazni, amely az eltérő jellegű és joghatás kiváltására alkalmas közigazgatási szerződésekre vonatkoznak.

A Modell Szabályok alkotói szerint a közigazgatás által kötött szerződésekkel kapcsolatos munka uniós szinten több problémát is felvet. Mindenekelőtt azt, hogy valakinek össze kell foglalni azt a hatalmas mennyiségű anyagot (uniós jogi szabályozást, esetjogot, ombudsmani eljárásokat (az európai ombudsman „joggyakorlatát”), általános szerződési feltételeket és szerződéssablonokat, amelyeket a Bizottság alakított ki), amely természetéből adódóan igen ellentmondásos és hiányos. Ezenkívül nincs konszenzus a jogászok közt e joganyag egyes rendelkezéseinek értelmezése tekintetében sem. Ugyanazon szabályokat, klauzulákat az egyes szerződő hatóságok, bíróságok, jogászok, főtanácsnokok és tudósok különbözőképpen értelmezik. E joganyag ebből következően uniós szinten meglehetősen heterogén összképet mutat, amely még komplexebbé válik, ha a nemzeti szintet is figyelembe vesszük. A tagállamok ugyanis lényegesen eltérő nemzeti koncepciókat alkalmaznak a közigazgatás által kötött szerződésekre (és a közigazgatási szerződések joganyagára), így mindenekelőtt abban a tekintetben, hogy e szerződésekre a nemzeti közjog vagy a magánjog az irányadó, vagy egyes köz- és a magánjogi elemek keverednek a szabályozásban.

Nincs továbbá egyetértés a közigazgatási szerződések jogának lényegét illetően sem. A szerzők meglátása szerint sok kérdés merül fel ezzel kapcsolatban is, így például: a közigazgatási szerződések joga csak a közbeszerzési eljárásokra vonatkozik-e, vagy az kiterjed a közigazgatási hatóságok által megkötött valamennyi szerződés megkötésére és teljesítésére is (ideértve a tranzakciós ügyleteket, kifizetéseket, támogatási megállapodásokat, munkaszerződéseket)? Az állami szervek közti szerződésekre ugyanazon szabályok vonatkoznak-e, mint a közigazgatási szervek és a magánszemélyek közti szerződésekre?

³³⁵ Lásd: jelen fejezet az RN-Javaslatához készült indokolás alapján készült. A Bevezetés Kovács László írása.

Az RN-Javaslat szerzői a közigazgatás által kötött szerződések „életútját” három olyan fázisra tagolták, amelyek alapvetően minden jogrendszerben megtalálhatók. Ezek a következők:

Adminisztratív eljárás, amely magának a szerződésnek a megkötésére irányul. E fázisra a közigazgatási eljárási és az egyéb közigazgatási szabályok alkalmazandók.

A szerződés megkötése. E fázis szabályai határozzák meg a szerződések érvényességének feltételeit, illetve az érvénytelenségi okokat.

A szerződés teljesítése és lejárata. E fázis szabályait a kötelmi jog határozza meg. Ezzel együtt ennek során figyelembe kell venni a szerződő hatóság döntéshozatali folyamatát például a szerződéses jogok gyakorlásával kapcsolatban, a szerződés megszűnését vagy a szerződéses jogok egyoldalú nyilatkozattal történő gyakorlását, amelyek mind az eljárási szabályok tárgyai lehetnek.

Figyelembe véve a közigazgatási szerződések életútjának fent említett három fázisát, a munkacsoportnak több kérdéssel kellett foglalkoznia a tervezet elkészítését megelőzően. Kérdéses volt mindenek előtt, hogy a tervezet csak egy olyan adminisztratív eljárásra vonatkozó szabályokat tartalmazzon-e, amelyek a szerződések megkötésére irányulnak, vagy olyan szabályokat is, amelyek a szerződések teljesítésére vonatkoznak (például a szerződés megszüntetésére vagy a szerződéses jogok gyakorlására vonatkozó szabályok stb.). Kérdéses volt továbbá, hogy a munka során csak a szigorú értelemben vett közigazgatási eljárási szabályok kerüljenek-e feldolgozásra, vagy az ilyen szabályok be nem tartásának következményeire vonatkozó rendelkezések is (a szerződés érvényessége, bírói felülvizsgálat)? Lehetséges-e egyáltalán megkülönböztetni az eljárási és az anyagi jogot a közigazgatási szerződéseknel? a tervezet csak az uniós hatóságokkal kötött szerződések újrafogalmazását tartalmazza-e, vagy terjedjen ki a tagállami igazgatás és harmadik felek közötti szerződésekre is? Végül, még nagyobb kihívásként, foglalkozzon-e a IV. Könyv az alvállalkozók problémájával?

Mindezen kérdések megvitatása és a bemutatott érvek értékelése végül a következő kompromisszumos megoldáshoz vezetett:

Csak azok a szerződések kerültek az RN IV. Könyvének hatálya alá, amelyek az uniós hatóságok és magánszemélyek, illetve bizonyos feltételek mellett a tagállami igazgatás közötti közigazgatási tevékenység eredményeként jönnek létre. A IV. Könyv Modell Szabályainak hatálya ebből következően ugyanaz, mint a II. és III. Könyvnek.

A IV. Könyv kiterjed az uniós közigazgatási szerződések „életútjának” mindhárom fázisára és az alvállalkozás problémájára is.

Szükséges összhangba hozni a IV. Könyv Modell Szabályait a bírói felülvizsgálatra vonatkozó elsődleges joggal, azaz az EUMSZ 272. és 335. cikkeivel, valamint az EUMSZ 263. és 299. cikkei szerinti „jogi aktusokra” vonatkozó esetjoggal.

Végül az érvényesség, a teljesítés és a bírói felülvizsgálat kérdéseit illetően szükséges megkülönböztetni egyrészt a kizárólag uniós jog által szabályozott uniós szerződéseket, másrészt a kizárólag egy tagállam vagy akár harmadik állam joga által szabályozott uniós szerződéseket. Ezzel szemben nem szükséges különbséget tenni az uniós szerződések e két típusa között azt az adminisztratív eljárást illetően, amely e szerződések megkötésére, teljesítésére vagy megszűnésére vonatkozik.

A kizárólag az uniós jog által szabályozott uniós szerződések és a tagállam vagy harmadik állam joga által szabályozott uniós szerződések közötti különbségtétel következtében a Modell Szabályok szerzőinek megítélése szerint az is szükséges, hogy az uniós szerződések e két típusának sajátos jellemzői is meghatározásra kerüljenek. A Modell Szabályok alkotói szerint az uniós jog jelenlegi állása alapján *a kizárólag az uniós jog által szabályozott uniós szerződések:*

- rendszerint olyan szerződések, amelyek az uniós politikák végrehajtásának eszközéül szolgálnak (csak kevés hasonlóságot mutatnak a magánfelek közötti szerződésekkel), többek között ilyenek a támogatási megállapodások, tranzakciók, egyezségek;
- megkövetelnek egy egységes szerződési jogot, amely biztosítja az uniós jog egységes végrehajtását az Európai Unió egész területén.

A fentiekkel szemben, az uniós jog jelenlegi állása szerint a tagállami jog által szabályozott uniós szerződések:

- rendszerint olyan szerződések, *amelyek magánfelek között is létrejöhetnek*, ilyenek többek között áruk vagy ingatlanok adásvételét érintő szerződések, bérleti és lízing szerződések, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések;
- nem követelnek meg elkülönült uniós szerződési jogot, mivel a nemzeti magánjog alkalmazása elegendő a szerződések érvényességével és teljesítésével kapcsolatban.

A Modell Szabályok szerzői kiemelik még a tagállamok joga által szabályozott uniós szerződéseket illetően, hogy az uniós hatóság nem élvezzi a magánszemélyekre jellemző szerződéses szabadságot sem az odaítélési eljárásban, sem a szerződés teljesítése során: az uniós hatóságot ugyanis köti a megfelelő ügyintézéshez való jog, amely többek között a Charta 41. cikkében is kifejezésre jut. Ezért tartalmaz a IV. Könyv az ilyen szerződések megkötését, teljesítését és megszűnését illetően adminisztratív eljárási szabályokat.

A Modell Szabályok alkotóinak meglátása szerint vitatható, hogy az uniós jog létrehozhat-e egy speciális jogi rezsimet az olyan uniós szerződésekre, amelyek elvben a nemzeti jog tárgyai. Ennek az álláspontnak az elfogadása a nemzeti és uniós jogok párhuzamos alkalmazását eredményezné a szerződésekre vonatkozóan, ezen kívül egyes esetekben az uniós hatóság domináns pozícióját hozná létre a szerződéses viszonyban. A Modell Szabályok szerzőinek álláspontja szerint azonban ez a könyv ezzel ellentétes nézetten alapszik, mégpedig a hatályos jog szabályainak megfelelően azon az alapon, hogy nincsen speciális uniós jogi rezsime az uniós szerződésekre.

A szerzők megállapítják, hogy bár az EUMSZ 335. cikke a legkiterjedtebb jogképességet adja az Európai Unió számára, ez azonban nem rendelkezik az alapjogokra jellemző jellegzetes vonásokkal, ezért biztosan nem lehet arra használni, hogy az uniós hatóságokat további hatalommal ruházza fel a szerződéses szituációkban. A jogbiztonság követelménye miatt nyilvánvaló és elvárható ezért, hogy legyen egyértelmű különbségtétel az uniós és a nemzeti jog között e tekintetben. Az is logikus lenne a szerzők szerint, hogy amennyiben egy szerződéses kapcsolat a nemzeti jog által szabályozott, akkor kizárólag ezt a jogot legyen kötelező alkalmazni további beavatkozás vagy kivételek nélkül. Ellenkező esetben a szerződés többé nem egy nemzeti szerződési jogi rezsime tárgya lenne, hanem egy speciális rezsime, amely a nemzeti

jog és az uniós jogból kivont néhány szabály keveréke. Mindez viszont szükségessé tenné egy új köztes rezsím létrehozását, amely egyben kizárná a nemzeti szerződési jog alkalmazását.

Egy ilyen köztes rezsím továbbá, amely a német „Verwaltungsprivatrecht” („közigazgatási magánjog”) fogalmához lenne hasonlítható, jogbizonytalansághoz és az átláthatóság hiányához vezetne, mivel a szerződők nem lennének képesek sem a szerződésre alkalmazandó szabályokat, sem azok tényleges tartalmát megállapítani (ahogy azt a szerzők szerint a német „Verwaltungsprivatrecht” példája is mutatja).

A szerzők álláspontja szerint továbbá, még ha a szerződés a nemzeti jog által szabályozott is, standard feltételeknek, illetve szerződéses kikötéseknek kellene lehetővé tenniük azt, hogy a szerződés harmonizáljon az uniós jogi előírásokkal, különösen azokkal, amelyek a Chartában védett jogok és a megfelelő ügyintézéshez való jog garantálására szolgálnak. Erre tekintettel a nemzeti szerződési jogi rezsimek olyan központi problémáira – mint például a szerződések érvényességére vagy teljesítésére – vonatkozó standard kikötések alkalmazása kizárt lenne, mivel a releváns nemzeti szerződési jogot e kikötések nélkül kellene alkalmazni.

B) MODELL SZABÁLYOK A IV. KÖNYVBEN

I. ÁLTALÁNOS RENDELKEZÉSEK³³⁶

1. Alkalmazási kör

A szerződésekről szóló IV. Könyv IV-1. bekezdése a Modell Szabályok hatályát jelöli ki a szerződések vonatkozásában, amely – ahogyan a könyv bevezető része is rámutatott – több alapvető kérdésben tükrözi az alkotók választását.

Legáltalánosabb kérdésként felvethető, hogy a modellszabályban miért kapott helyet a szerződésekről szóló könyv, tekintve, hogy a közigazgatási eljárások nemzeti kodifikációja jellemzően nem, vagy csak néhány rendelkezést tartalmaz a közigazgatás által kötött szerződésekről, megállapodásokról. A választ az általános rendelkezéseket tartalmazó első könyv adja meg annak kijelölésével, hogy a Modell Szabályok célja nem pusztán az uniós hatósági jellegű eljárásokra vonatkozó egységes szabályok megfogalmazása, hanem hatálya kiterjed azon közigazgatási aktusokra, így a közigazgatás szerződés kötését eredményező tevékenységére is, amelyek az uniós jog uniós intézmények általi végrehajtását szolgálják.³³⁷

A Modell Szabályok a szerződésekkel kapcsolatos jogok gyakorlását úgy tekintik rokon tevékenységnek a közigazgatás egyéb, közhatalom gyakorlását is magában foglaló tevékenységével, hogy a szerződésekkel kapcsolatos döntéseket is eljárási oldalról közelítik meg, és a szerződéses jogok gyakorlása során a hatósági eljárásokban érvényesülő egyes eljárási követelményeket

³³⁶ A fejezet Várhomoki-Molnár Márta írása.

³³⁷ I-1. cikk, I-4. cikk (1) bekezdés.

támasztanak.³³⁸ Nem vonjuk kétségbe, hogy az Unió szerződéseivel kapcsolatban is szükséges lenne több kérdésben egységes és egyértelmű szabályozás, kérdésesnek tartjuk azonban, hogy a szerződésekkel kapcsolatban is megfelelő-e a közigazgatási eljárási megközelítés választása. Álláspontunk szerint azon alapvető jellemzők alapján, hogy a szerződések kötéskor a közigazgatás nem közhatalmat gyakorol, és a szerződéses jogai gyakorlásakor egy vagyoni jogviszonyban saját gazdasági érdekének megfelelően jár el, a szerződésekkel kapcsolatos szabályok nem igazán illeszkednek egy közigazgatási eljárási szabályozás kereteibe.³³⁹

A szerződésekről szóló könyv inkorporálása a Modell Szabályok közé számos további alapvető kérdést vetett fel arra vonatkozóan, hogy mely szerződésekre, és a szerződésekkel kapcsolatos mely kérdésekre lehetséges egységes szabályok megfogalmazása. Az alkotók választását itt alapvetően meghatározta az a kiinduló helyzet, hogy a közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos joganyag és elméleti megközelítés nagyon eltérő az egyes tagállamokban.³⁴⁰ A Modell Szabályok ezért nem vállalkozhatnak többre, mint a személyi hatályt illetően csak az uniós intézmények (a Modell Szabályok szóhasználatában uniós hatóságok) által kötött szerződésekre vonatkozóan egy koherens szabályozási minta adására.

Az uniós jogharmonizáció a közbeszerzések körében a tagállamokban a szerződéskötést megelőző eljárás és egyes kapcsolódó szerződési kérdések egységesítését eredményezte. Az alkotók ugyanakkor szükségesnek látták, hogy a Modell Szabályok a közbeszerzéseken jóval túlmutatóan a nem beszerzési tárgyú szerződésekre is, valamint a szerződések teljesítésével, érvényességével, megszüntetésével kapcsolatos olyan kérdések szabályozására is mintát adjanak, amely tárgykörökben az eltérő tagállami jogrendszerek számára általános szabályok megfogalmazása nem tűnt megvalósíthatónak. A közigazgatás szerződéseire irányadó, a tagállamok jogában közös elemeket felhasználó, egységes európai elveket megfogalmazó dokumentum létrehozása tudományos vállalkozás ugyan lehetett volna, a ReNEUAL Modell Szabályok esetében ugyanakkor kiemelendő, hogy azok megfogalmazásakor az alkotók arra törekedtek, hogy a dokumentum akár uniós jogalkotási aktusként is kiadható legyen, így nyilvánvalóan egy észlelhető uniós szabályozási igény kereteihez és lehetőségeihez igazodik a szabályozás tervezete.

A IV.-1. cikk (1) bekezdése a szerződést kötő felek személyén keresztül közelíti meg a közös szabályok alá vonható szerződések körét, illetve a szerződő felek személyével összefüggésben veszi figyelembe a közigazgatás által köthető különféle tárgyú szerződések eltérő jellegét. Azt már említettük, hogy a szabályok egyrészt csak az uniós hatóságok által kötött szerződésekre alkalmazandóak, annak is jelentősége van ugyanakkor, hogy a másik szerződő fél magánjogi vagy közjogi jogi személy-e. Amennyiben a szerződő fél magánjogi jogi személy, a szabályok mindig alkalmazandóak, amennyiben azonban a szerződés hatóságok között jön létre, a Modell Szabályok csak azokra a szerződésekre vonatkoznak, amelyekben a szerződő fél

338 IV-7. cikk, IV-21. cikk.

339 Az európai közigazgatási jog és az európai közigazgatási eljárásjog lehatárolásának kérdéseit elemzi, ennek keretében szintén nem tárgyalja a szerződéseket BOROS Anita *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé c.* tanulmánya. www.jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2015.10.08.).

340 Az európai jogrendszerek közigazgatási szerződésekre vonatkozó eltérő felfogásáról és annak kialakulásáról Lásd HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983.

ugyanúgy jár el, ahogyan egy magánjogi jogalany is eljárhatna. Amennyiben a két közigazgatási szerv olyan megállapodást köt egymással, amely tárgyánál fogva csak közigazgatási szervek között jöhet létre, a IV-1 (1) c) pontja szerinti közigazgatási szervezési tárgyú megállapodásról van szó, amelyre a Modell Szabályok csak akkor alkalmazandóak, amennyiben azok a megállapodás sajátos jellegét figyelembe véve megfelelőek. A ReNEUAL szabályok tehát a közigazgatás kétféle cselekvési formáját különböztetik meg a szerződések kötésekor: az olyan piaci jellegű magatartást, amelyet bármely jogalany egyaránt megvalósíthat, és azt a szerződést kötő tevékenységet, amelyre sajátosan csak mint közigazgatási szerv képes.

2. Fogalommeghatározások

Az előbbiekkel összefüggésben szükséges kiemelnünk, hogy a IV-2. cikkben a szerződés fogalmát a szabályozás hogyan határozza meg: a szerződés két vagy több fél között azzal a céllal létrejövő megállapodás, hogy a felek kötelező erejű jogviszonyt hozzanak létre, vagy más jogi hatást érjenek el.

A szerződésnek tehát két fogalmi eleme a felek akarategyezése és az, hogy megegyezésük jogi hatás kiváltására irányul. A fogalommeghatározás az egységes európai magánjogi fogalomhasználat elősegítését is szolgáló DCFR II-1:101 cikkét veszi alapul.³⁴¹ Álláspontunk szerint a DCFR szerződés fogalma, bár maga a DCFR egy magánjogi közös nevező kialakítására törekszik, kellően széles ahhoz, hogy jogágakon átívelő, általános érvényű szerződésfogalom legyen, amely így a ReNEUAL szabályok számára is felhasználható. Nem szűkíti le ugyanis a fogalom, hogy az a jogi hatás, amelyre a felek akaratmegegyezése irányul, milyen típusú jogi eredmény lehet, így a szerződésfogalom tulajdonképpen csak a jogi hatással, kötőerővel nem járó megállapodásokat nem öleli fel.

A szerződések a IV. Könyv hatálya alá tartozó köre a tagállamok nemzeti jogában eltérő minősítés alá esne, magánjogi vagy közigazgatási szerződésnek, esetleg a szerződés fogalmába csak vitathatóan sorolható, külön szabályozott közjogi megállapodási formának minősülhetne. A ReNEUAL szabályok az EU szervei által kötött szerződések kapcsán nem veszik át egy tagállami jog kategóriáit – azok az Unió szintjén valószínűleg nem is lennének megfelelően alkalmazhatóak –, hanem alapvetően egységesen tekintenek a szerződésekre, a már fent említett kivétellel: a közigazgatási szervek között a közigazgatási szervezési tárgyú megállapodásokat tartják indokoltnak a többi szerződéstől eltérően szabályozni. A releváns cikkhez adott magyarázatban az alkotók rámutatnak, hogy az ilyen típusú megállapodásokat majdnem minden tagállam speciális jogi rezsim alá sorolja, de legalábbis a bírói gyakorlat különlegesen kezeli a szerződésekre általában alkalmazott szabályokhoz képest. Még egy további kategóriát emelnek ki a szabályok a fenti tárgy szerződés meghatározás alól, amelynek kezelése egyértelműen különbözik egyéb szerződésektől: a nemzetközi jog alapján kötött szerződések, egyezmények körét. [IV-1. (4) bekezdés]

341 Draft Common Frame of Reference: *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law*, www.ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcf_r_outline_edition_en.pdf. (2017. 04. 07).

A IV. Könyv hatálya alá tartozó szerződések körén belül a Modell Szabályok azután további különbséget is tesznek a szerződések eltérő csoportjai között aszerint, hogy azokra – szerződési jogi kérdésekben – indokolt-e kizárólag az uniós jog alkalmazása, vagy valamely tagállam joga is alkalmazható lehet.

3. Az Uniós szerződésre alkalmazandó jog meghatározása

A IV. 3–5. cikkek az EU által kötött – az előbbieken meghatározott – szerződésekre alkalmazandó jog kérdését szabályozzák. Mivel jelenleg az Európai Unió szerződéseit illetően az uniós szervek gyakorlatában nem alakult ki egységes megközelítés a szerződésekre alkalmazandó jog tekintetében, a Modell Szabályok ezt a helyzetet kívánják egységesen rendezni.

A IV-3. szakasz (1) bekezdése rögzíti, hogy az Unió szerződéseire vagy az EU joga, vagy valamely tagállam, vagy egy harmadik ország joga lehet irányadó. Amennyiben egy uniós jogi aktus meghatározza az alkalmazandó jogot, a szerződő felek nem rendelkezhetnek szerződésüket más jog alá. Utóbbi rendelkezésből egyúttal következik, hogy a Modell Szabályok kiindulási pontként meghagynák a feleknek a szerződésekre alkalmazandó jog megválasztására vonatkozó szabadságát, de szükségesnek tartják azt is kimondani, hogy bizonyos esetekben ez a szabadság nem érvényesül, és Uniós jogi aktus határozná meg az alkalmazandó jogot.

A (2) bekezdés meghatározza azokat az eseteket, amikor a szerződésre kizárólag az uniós jog alkalmazandó. A (2) bekezdés kapcsán értelmezési kérdést vet fel, hogy itt az alkotók taxatív felsorolást kívántak-e adni, vagy csupán olyan korlátozó szabályokat, amelyek korlátozzák a felek szabadságát az alkalmazandó jog megválasztására. A kétféle értelmezési lehetőség közötti különbséget az jelenti, hogy az első esetben a felek az itt felsorolt eseteken kívül is dönthetnek úgy, hogy szerződésükre kizárólag az EU joga alkalmazandó. Az (1) bekezdés, illetve az a körülmény, hogy maga a Róma I. rendelet egyébként nem zárná ki az uniós jog választását a szerződésre (amennyiben a Modell Szabályokban elképzeltek szerint létezne ilyen uniós joganyag), ezt az értelmezést erősíti.

A (2) bekezdésben felsorolt esetek olyan, szorosabban az uniós politikák végrehajtásához kapcsolódó szerződések, ahol az Unióban egységes szabályozás és ehhez kapcsolódóan egységes jogalkalmazás (az uniós jogi fogalmak autonóm értelmezésének elvét figyelembe véve),³⁴² az alkotók szerint a szerződési jog tekintetében is kívánatos lenne. A valamely jogi aktus által kifejezetten ilyennek minősített szerződések mellett ide tartoznak a közigazgatási szervek között létrejött közigazgatási tárgyú megállapodások, a létező uniós jogi jogviszonyt módosító vagy megszüntető megállapodások (pl. egyezségek), az olyan megállapodások, amelyek közhatalom gyakorlását igénylik a szerződő uniós fél részéről, és azok

342 „Az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni az adott rendelkezés összefüggéseinek és céljának figyelembe vételével” Ekro BV Vee- en Vleeshandel kontra Produktschap voor Vee en Vlees 327/82. sz. ügy.

a szerződések, amelyekre valamely uniós jogi aktus már jelenleg is egységes szabályokat állapít meg. Ez utóbbi szerződések körére a (3) bekezdés példákat is ad.

Ha egy uniós szerződésre nem az uniós jog az irányadó, akkor a felek által választott tagállam jogát kell rá alkalmazni. Jogválasztás hiányában, vagy amennyiben a felek jogválasztása érvénytelen, a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról szóló 593/2008/EK rendeletben (Róma I. rendelet) foglalt szabályok alkalmazandók annak meghatározására, hogy melyik tagállam joga (vagy adott esetben egy harmadik ország joga) alkalmazandó. A Róma I. rendelet „polgári és kereskedelmi ügyekben” irányadó a szerződésekre alkalmazandó jog meghatározása során. A Modell Szabályokhoz fűzött magyarázat rámutat, hogy egyes uniós szerződések a rendelet hatálya alá nem tartozó, „adó-, vám- és közigazgatási ügy” kategóriájába tartozhatnak, a rendelet – első sorban annak 3. és 4. cikke – azonban ezekben az esetekben is megfelelő lehet az alkalmazandó jog meghatározására, ezért a Modell Szabályok az uniós szerződések teljes körére rendelik a Róma I. rendelet alkalmazását.

4. A kizárólag az uniós jog által szabályozott uniós szerződésekre alkalmazandó szabályok

A IV-4. szakasz meghatározza, hogy a kizárólag az uniós jog által szabályozott uniós szerződésekre mely szabályokat kell alkalmazni. A fentiekben már említettük, hogy a Modell Szabályok megkülönböztetik az uniós szerződések egy olyan körét, amelyek speciálisan az uniós politikák végrehajtásának eszközeiként jelentkeznek, és jelentősen eltérő jellegűek azon szerződésektől, amelyek tárgyuk szerint általánosnak mondhatók, és bármely más jogalany is fél lehetne bennük. Ezen sajátos szerződésekre a Modell Szabályok egy önálló, uniós szerződési jogi rezsím alkalmazását tartják indokoltnak. Kérdéses ugyanakkor, hogy mit jelenthet egy szerződésre kizárólag az uniós jog alkalmazása, hiszen az uniós szerződésekre jelenleg nincsen a tagállami jogokhoz hasonlítható, átfogó uniós szerződési jog. A IV-4. szakasz szerint ilyenkor a IV. Könyvben foglalt szabályok, a szóban forgó szerződések rendelkezései, ágazatspecifikus uniós jogszabályok, az EU szerződési jogának általános elvei és az uniós jog egyéb általános elvei irányadóak. A jelenleg hiányzó szerződési szabályokat részben a IV. Könyv 2. része teremtené meg, amely a körülmények megváltozása, a szerződések megszüntetése és érvényessége kapcsán anyagi szerződési jogi szabályokat fogalmaz meg. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a IV-27. bekezdés előírja: a felek határozzanak meg szerződésükben egy olyan kötelmi jogot, amely a fellelhető uniós szabályok által nem rendezett kérdésekben alkalmazandó. A Modell Szabályok alkalmazása esetén is szükség lenne tehát hézgapótló jelleggel egy mögöttes szerződési jog meghatározására. E szerződésekre alkalmazandó joganyag kapcsán további kérdésként jelentkezik, hogy „az EU szerződési jogának általános elvei” mely normákat takarnak. Feltehetően a bírói gyakorlatnak lenne nagy szerepe ezen elvek kidolgozásában, amelynek során több forrásra is támaszkodhatna. A szakaszhoz fűzött magyarázat szerint az EU szerződési jogának általános elvei első sorban a francia közigazgatási szerződések jogából lennének levezethetőek, mert az uniós

szerződésekre jelenleg létező uniós joganyag a francia joghoz áll legközelebb.³⁴³ Az alkotók tehát feltételezik, hogy az Európai Unió Bírósága az uniós szerződésekre átvinné a francia közigazgatási bírói gyakorlat által a közigazgatási szerződések gyakorlatában kialakított elveket, így a közérdekre tekintettel a közigazgatás részéről szerződő felet (az értékegysúly megtartása mellett) olyan jogok is megilletnék, amelyek a magánjogi szerződő feleket általában nem.³⁴⁴ A francia elvek alkalmazása a bíróság által következhet abból, hogy a könyv 2. részében megfogalmazott szerződési szabályok is a francia közigazgatási szerződések elveire emlékeztetnek (pl. IV-29. szakasz – *Felmondás a közjó súlyos károsodásának megakadályozása érdekében*). Álláspontunk szerint ahol a jogviszonyban nem kifejezetten a közérdek védelme kerül előtérbe, a DCFR és PECL³⁴⁵ szabályai is a bírói gyakorlat fontos támaszául szolgálhatnának a szerződésekre vonatkozó általános elvek tekintetében.

5. A tagállami jog által szabályozott uniós szerződésekre alkalmazandó szabályok

A IV-5. szakasz a tagállami jog által szabályozott uniós szerződésekre alkalmazandó szabályokat határozza meg. A tagállami jog alkalmazása kapcsán ki kell emelni, hogy a tagállami szerződési anyagi jog szabályai azok, amelyeket változtatások nélkül, az adott tagállami jog alatt kötött egyéb szerződésekkel megegyezően kell az Unió szervei által kötött szerződésekre alkalmazni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az uniós szervek a tagállami jog alkalmazása esetén a szerződések megkötésekor mentesülnének azon uniós közjogi kötelezettségek alól, amelyeket az uniós jog határoz meg számukra a következőkben: az EUSZ 6. cikkének megfelelően az alapvető jogok és az uniós jog általános elveinek betartása, a szerződéskötésre érvényes uniós szabályok, az EU költségvetési és pénzügyi szabályai, valamint az uniós jog által az uniós hatóságokra mint közigazgatási szervekre rótt egyéb általános és egyedi kötelezettségek.³⁴⁶

A szakasz (1) bekezdése az EUMSZ 335. cikkét erősíti meg, amely szerint az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Egyes tagállami jogok a közjogi jogi személyek polgári jogképességét, így elsősorban szerződéskötési képességét azok feladatainak végrehajtásához

343 A közigazgatás szerződéseinek típusai kapcsán az uniós és a francia jog egymásra való hatásához lásd VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: *a közigazgatás szerződéseinek típusai az Európai Unióban és Franciaországban = Jogi Tanulmányok, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. konferenciája*, II. kötet, szerk. FAZEKAS Marianna, Budapest, 2012, 423–435.

344 A francia közigazgatási szerződésekről lásd HARMATHY: *i. m.*; az újabb francia szakirodalomból pl. Laurent RICHER: *Droit des contrats administratifs*, 9. kiadás, LGDJ, 2014.

345 Draft Common Frame of Reference: *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law*, www.ec.europa.eu/justice/policies/civil/docs/dcfr_outline_edition_en.pdf. (2015.08.19); Ole LANDO – Hugh BEALE (eds.): *Principles of European Contract Law, Parts I and II*, prepared by the Commission on European Contract Law, The Hague 1999; Ole LANDO – Eric CLIVE – André PRÜM – Reinhard ZIMMERMANN eds. *Principles of European Contract Law Part III*, The Hague–London–Boston 2003.

346 Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; a Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2012. október 29.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól.

szükséges mértékű, korlátozott jogképességgént ismerik csak el. Az EUMSZ idézett rendelkezése és a Modell Szabályok alapján ilyen jellegű korlátozás az EU szerződési tekintetében nem érvényesülne.

II. A SZERZŐDÉSKÖTÉSRE VONATKOZÓ ELJÁRÁSOK³⁴⁷

1. Az általános szerződési feltételek kidolgozása

A 2. fejezet 1. része a szerződéskötésre vonatkozó eljárások között külön eljárásrendet rögzít az általános szerződési feltételek kidolgozására. Az általános szerződési feltételek kidolgozására főszabályként rendeli a II. Könyv alkalmazását, amely az általános hatályú, nem jogalkotási jogi aktusok elfogadásának szabályait tartalmazza. Ennek a megoldásnak indoka, hogy az olyan általános szerződési feltételek, amelyek alkalmazása az uniós szervek gyakorlatában állandóvá válik, tényleges hatásukban a normatív aktusokhoz állnak közel. Attól függően, hogy a szerződéses utat – mint az uniós politikák végrehajtásának eszközét – az adott esetben milyen célra alkalmazzák, az általános szerződési feltételek akár általános hatályú jogi aktus alternatívájaként is működhetnek.

Az általános szerződési feltétel fogalmát a IV-2. cikk d) pontja a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről szóló 93/13/EGK irányelv 3. cikkét alapul véve adja meg.

A II. Könyvben foglalt szabályok alkalmazása az ilyen szerződéses feltételek kialakítására komoly követelményeket támaszt az uniós hatóságok számára, hiszen egy előzetes közzétételi kötelezettséget és a feltételek tervezetének nyilvános egyeztetését is maga után vonja. A cikkhez fűzött magyarázat rámutat, hogy a szigorú előírások célja az adminisztratív szabályalkotásra vonatkozó garanciális elvek – így a részvételi demokrácia és transzparencia, a releváns tények teljességének elfogulatlan értékelése – kiterjesztése az általános szerződési feltételek alkalmazására a kétféle közigazgatási cselekvés fent leírt hasonlósága miatt. Ez a megoldás azzal a másodlagos hatással is járhat, hogy csökken az uniós szervek által alkalmazott általános szerződési feltételek sokfélesége, az elfogadáshoz teljesítendő lépések egyúttal ösztönöznenek újak helyett a már kidolgozott és elfogadott feltételrendszerek használatára.

Az (1) bekezdés a) és b) pontjai olyan kivételeket határoznak meg, amely esetekben indokolatlan lenne hosszú és bonyolult eljárás végigvitele, mert a megfelelő garanciák egy korábbi eljárásban már érvényesültek akár jogalkotási, illetve nem jogalkotási aktus kibocsátására irányuló eljárásban, akár általános szerződési feltételek korábbi alkalmazásakor, amelyeknek csak nem lényegi módosítására kerül sor az adott esetben.

A (2) bekezdés lehetővé teszi, hogy az uniós hatóság a II-6. cikk (a) szövegben hibásan II-5. cikk) szerinti gyorsított eljárásban, azaz előzetes közzététel és előzetes konzultáció nélkül is elfogadjon általános szerződési feltételeket. A II-6. cikk alapján az uniós hatóságnak ilyenkor utólagos egyeztetési kötelezettsége keletkezik. Az így elfogadott

³⁴⁷ A fejezet Várhomoki-Molnár Márta írása.

általános szerződési feltételek azonban első alkalmazásuktól számítva csupán 12 hónapig alkalmazhatók, azaz válhatnak a megkötendő új szerződések részévé, vagy képezhetik a már megkötött, hosszabb ideig fennálló szerződések részét további felülvizsgálat nélkül. A rendes eljárást követően elfogadott, új általános szerződési feltételek alkalmazása érdekében azután az uniós hatóság köteles felajánlani a vállalkozónak a szerződésmódosítás lehetőségét.

A (4) bekezdés a DCFR II-9:103. cikkének átvételével szabályozza, hogy a kidolgozott általános szerződési feltételekre a vállalkozóval szemben csak akkor lehet hivatkozni, ha a vállalkozónak tudomása volt azokról, vagy ha az uniós hatóság még a szerződés megkötése előtt észszerű lépéseket tett arra, hogy felhívja a vállalkozó figyelmét ezekre a feltételekre (a feltételek puszta említése nem tesz eleget ennek a követelménynek). A (4) bekezdésben a Modell Szabályok az általános szerződési feltételek kapcsán tehát egy anyagi szerződési jogi szabályt tartalmaznak. Feltételezzük, hogy ez azért lehet indokolt, mivel az elfogadás folyamatában az uniós hatóságokra a Modell Szabályok közzétételi kötelezettségeket telepítenek, mely felvetheti, hogy azok befolyásolják az egyébként alkalmazandó szerződési jog vonatkozó szabályait, így indokoltnak látszott a közös szabályozás továbbvitele az uniós hatóság általi elfogadáson túl a szerződéses tartalommalás kérdésére is.

III. ÁLTALÁNOS ELJÁRÁSI SZABÁLYOK³⁴⁸

1. A III. Könyv alkalmazhatósága

A IV. Könyv azt a logikát követi, hogy élesen elválasztja egymástól a szerződés megkötése, a szerződés módosítása és megszüntetése vagy egyéb szerződéses jogok gyakorlása során a közigazgatás döntéshozatalához követendő szabályokat a szerződésre alkalmazandó anyagi szerződési jogi rendelkezésektől. Előbbiek tekintetében egységes szabályokat fogalmaz meg függetlenül attól, hogy magára a szerződésre egyébként az uniós vagy valamely tagállam joga alkalmazandó-e. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a Modell Szabályok elkülönítik a közigazgatás szerződéshez kapcsolódó döntéshozatalára vonatkozó közigazgatási szabályokat a szerződésre egyébként irányadó szerződési jog szabályaitól.

A IV-7. szakasz (1)–(3) bekezdései a szerződés megkötéséről vagy meg nem kötéséről, a szerződés módosításáról és megszüntetéséről hozott döntések esetében a III. Könyv, azaz a konkrét ügyekben hozott határozatokra vonatkozó közigazgatási eljárási szabályok egyes rendelkezései megfelelő alkalmazását mondják ki. Ahogyan a IV-1. szakasz elemzésénél utaltunk rá, a felsorolt közigazgatási eljárási követelmények alkalmazása a szerződéses jogok gyakorlása során álláspontunk szerint nem feltétlenül indokolt, illetve túlzott, a szerződéses jogviszonyok jellemzőihez nem illeszkedő követelménynek jelenthet.

³⁴⁸ A fejezet Várhomoki-Molnár Márta írása.

A cikkhez fűzött magyarázat alapján e szabályok akkor érvényesülnek, ha a szerződést csak egy személlyel lehet megkötni, illetve a már megkötött szerződés megszüntetéséről vagy verseny nélküli módosításáról van szó, tehát amikor a IV. Könyv versenyeztetésre vonatkozó szabályai nem alkalmazandóak.

2. A bírósági eljárásra gyakorolt hatás

a IV-8. cikk (1) bekezdése a jogorvoslatokkal összefüggésben mondja ki, hogy a szerződéskötés vagy módosítás megtagadása is a III-2. cikk szerinti határozatnak minősül. Ennek rögzítése egyértelművé teszi, hogy még ha nem is kerül sor kifejezetten az uniós hatóság részéről valamely formális aktusra, a szerződéskötés vagy -módosítás elmaradása is olyan döntésnek minősül, amely jogorvoslat tárgyát képezheti.

Az EUMSZ 263. cikke szerint az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. A keresetindításra való jog kapcsán ugyanezen cikk negyedik bekezdése bármely természetes vagy jogi személyt – a témánk szempontjából releváns aktusok kapcsán – csak a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen jogosít fel a bírósági eljárás megindítására. A Modell Szabályok IV-8. cikkének (2) bekezdése a szerződésekkel kapcsolatos döntésekre vonatkozóan pontosítja, hogy bármely személy, aki/amely versenytárgyalásos odaítélési eljárásban vett részt vagy kifejezte a szerződéskötésben való érdekeltségét, élhet az előbbiek szerinti jogorvoslattal a szerződést odaítélő határozattal szemben, amennyiben pedig nem került sor a döntést megelőzően versenytárgyalásos eljárásra, nem szükséges, hogy a határozatnak az adott személy címzettje legyen. Szabályozott eljárás hiányában ugyanis valószínűleg nem kerül sor az érdeklődő elutasításáról formális határozat hozatalára és annak megfelelő közlésére.

A IV-8. cikk (4) bekezdése rendezi, hogy milyen következménnyel jár a szerződésre nézve az, ha az Európai Unió Bírósága az uniós hatóság a szerződés megkötését eredményező döntését – az EUMSZ 264. cikke alapján – semmisnek nyilvánítja. Ebben az esetben a hatóság köteles az érintett szerződéses jogviszonyt felszámolni, ha a vállalkozó még nem teljesítette a szerződéses kötelezettségek rá eső részét. A Modell Szabályok ezen rendelkezése mintaként veszi figyelembe az Európai Unió Bíróságának közbeszerzési tárgyú tagállami kötelezettségzegési ügyekben követett gyakorlatát, amelyben a Bíróság kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának az irányelv rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásával megvalósult sérelme az irányelv megsértésével kötött szerződések hatályának teljes időtartama alatt fennáll.³⁴⁹ Így a tagállam a Bíróság döntésének akkor tesz megfelelően eleget, amennyiben a nyilvános meghirdetés jogtalan mellőzésével kötött szerződéses jogviszonyt megszünteti. Szintén a tagállami ajánlatkérőkre irányadó közbeszerzési

349 Bockhorn and Braunschweig C-20/01. és C-28/01. sz. egyesített ügyek [36. bekezdés].

szabályok előbbi gyakorlatából ismert az a probléma, hogy a jogviszony megszüntetésére vonatkozó ezen uniós jogi kötelezettség ellentétben állhat a tagállami polgári jog rendelkezéseivel, amennyiben a szerződés megszüntetésére az utóbbiak alapján nincs mód. A már idézett bírósági ítélet megfelelő végrehajtása tárgyában indult eljárásban Németország is hivatkozott szerződési jogának alapelveire, a Bíróság azonban úgy foglalt állást, hogy „még ha a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 92/50 irányelv megsértésével kötött szerződés felmondása esetén a szerződő fél hivatkozhat is az ajánlatkérővel szemben a jogbiztonság, a bizalomvédelem elvére, a pacta sunt servanda elvére és a tulajdonhoz való jogra, a tagállam semmilyen esetben sem hivatkozhat ezekre az elvekre vagy e jogra annak igazolására, hogy nem tett eleget az EK 226. cikk alapján kötelezettségszegést megállapító ítéletnek, és ezáltal nem mentesülhet a közösségi jog alapján őt terhelő felelősség alól.”³⁵⁰ Az ellentmondás feloldására a 2014-ben elfogadott új közbeszerzési irányelv már előírja, hogy a tagállamoknak belső jogukban biztosítani kell ilyen esetre a szerződés megszüntetésének lehetőségét.³⁵¹ A Modell Szabályok az uniós hatóságokra vonatkozóan szintén rögzítik, hogy az Európai Unió Bíróságának döntésén alapuló, a jogviszony megszüntetésére vonatkozó kötelezettség feljogosítja az uniós hatóságot, hogy felmondja vagy módosítsa a szerződést, vagy – amennyiben az alkalmazandó szerződési jog rendelkezései alapján az az adott jogsértés miatt érvénytelen – annak érvénytelenségére hivatkozzon. Ezek a jogok ugyanakkor nem mentesítik az uniós hatóságot a jogsértés miatti felelősség alól, amellyel kapcsolatban az EUMSZ 340. cikke alapján alkalmazandó szabályok szerint köteles helytállni.

IV. VERSENYTÁRGYALÁSOS ODAÍTÉLÉSI ELJÁRÁS³⁵²

1. A hatály

A IV-9. cikk (1) bekezdése előírja, hogy az uniós szerződések odaítélésére versenytárgyalásos eljárást kell alkalmazni minden olyan esetben, amikor az uniós hatóság több potenciális jelölt közül választhatja ki a szerződő felet. Ha a szerződő felek közötti döntés nem szelektív, mert előre meghatározott feltételeket teljesítő minden személlyel szerződést kell kötni, vagy ha a fennálló jogi helyzetben csak egy meghatározott személlyel lehet szerződést kötni, a versenyeztetési eljárást nem kell alkalmazni.

Ahogy a IV. Könyv egésze, úgy a 3. rész hatálya alá is általában az uniós szerződések tartoznak. A Modell Szabályok mintájául az uniós szervekre vonatkozó, a költségvetési

350 Bizottság vs. Németország C-503/04. sz. ügy [36. bekezdés].

351 Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, 73. cikk.

352 A fejezet 1–2. alfejezete Várhomoki-Molnár Márta, a 3–11. alfejezete Kovács László írása.

rendeletben lefektetett közbeszerzési szabályok,³⁵³ valamint az az értelmező közlemény szolgált, amelyben a Bizottság összefoglalta a tagállami ajánlatkérők számára a közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó beszerzések esetében alkalmazandó, az átláthatóságot biztosító elveket és követelményeket.³⁵⁴ Utóbbi értelmező közlemény az Európai Unió Bíróságának esetjogán alapul, amely a mérőföldkőnek számító Teleaustria ügyben hozott döntésétől kezdődően számos ítéletében dolgozta ki a közbeszerzési irányelvek által nem szabályozott szerződésekre az elsődleges jogból levezethető követelményeket.³⁵⁵ A Bíróság első sorban a szolgáltatási koncessziók odaítélésével kapcsolatban mondta ki, hogy amennyiben a szerződés elnyerésében más tagállamokban letelepedett cégek is érdekeltek lehetnek, az EUMSZ 49. és 56. cikke (az EKSZ. korábbi 43. és 49. cikke) által tiltott diszkriminációt eredményez, amennyiben a transzparencia hiánya miatt egy ilyen vállalkozásnak nincsen módja jelezni érdekeltségét, az ajánlatkérőknek ezért ilyen szerződéseik megkötése előtt is meg kell felelniük a transzparencia követelményének. A Bíróság szerint a transzparencia követelménye értelmében többek között biztosítani kell, hogy a nyilvánosság legalább olyan mértékben érvényesüljön, amely lehetővé teszi, hogy a szerződés iránt érdeklődő vállalatok arról tudomást szerezzenek, verseny alakulhasson ki annak elnyeréséért és a nyertes személyéről szóló döntés objektív, előre meghatározott kritériumok szerint szülessen. Bár a Bíróság a diszkrimináció tilalmából levezetett, átlátható versenyeztetésre vonatkozó követelményeket beszerzési célú szerződésekre alkalmazta, éppen az alapszerződésen nyugvó érvelés miatt a szakirodalomban az is megfogalmazódik, hogy a Bíróság által kifejtett elveket valójában minden, a közigazgatás által kötött szerződésre alkalmazni kell.³⁵⁶

A Modell Szabályok ez utóbbi elvet követik, és egységes minimumszabályokat fogalmaznak meg az uniós hatóságok eltérő tárgyú szerződéseire. A tagállami jogokban a közigazgatás szerződesei odaítélésének ilyen egységes szabályozása jelenleg nem jellemző, a köztulajdon hasznosítására és a közbeszerzésekre tipikusan külön szabályok vonatkoznak. Igaz, a Modell Szabályok is csak egy egységes háttérszabályozást irányoznak elő, az itt megfogalmazott rendelkezésekhez képest ugyanis mint *lex specialis* érvényesülnének az egyes szerződési típusokra külön jogszabályokban megállapított szabályok. Ilyen sajátos szabályok találhatók az Unió már említett költségvetési rendeletében (és végrehajtási rendeletében)

353 Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről; a Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2012. október 29.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól.

354 A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02).

355 Teleaustria and Telefonadress C-324/98, EU:C:2000:669; Coname C-231/03., EU:C:2005:487. A szolgáltatási koncessziókkal kapcsolatos joggyakorlathoz Lásd még: BOROS Anita: *Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében I–II.*, *Közbeszerzési Szemle*, 2011/1. évf. 8. és 11. sz.

356 Stéphane MANSON: *L'occupation contractuelle du domaine public: Essai de clarification et de remise en ordre*, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 2009/1. 19–49.

a közbeszerzések és a támogatások odaítélésére, valamint az uniós tisztviselők alkalmazását szabályozó személyzeti szabályzatban³⁵⁷ a szerződéses alkalmazottak kiválasztására.

A (3) bekezdés – szintén a közbeszerzési szabályozás mintájára – kimondja, hogy a szerződés jelentős módosítása új odaítélésnek minősül, azaz lényeges módosítási igény esetén nem mellőzhető új versenyeztetési eljárás lefolytatása.

2. Általános elvek

Az (1) bekezdés a versenytárgyalásos eljárás kapcsán is kimondja, hogy az uniós hatóság döntéseire mögöttesen alkalmazandóak a IV-7. cikk (1) bekezdésében hivatkozott szabályok, azaz a III. Könyvben foglalt, a konkrét ügyekben hozott határozatokra vonatkozó közigazgatási eljárási szabályok egyes rendelkezései.

A szakasz (2) bekezdése azt mondja ki, hogy a szerződések odaítélésére irányadó általános követelmények, amelyeket a modellszabályozás rögzít, akkor is betartottnak minősülnek, amennyiben az uniós hatóság valamely szerződésekre irányadó speciális szabályozást alkalmaz *mutatis mutandis* olyan szerződésekre is, amelyekre az adott szabályozás hatálya egyébként nem terjed ki. Így az uniós hatóság számára szélesebb eszköztár áll rendelkezésre a szerződéskötési eljárás megválasztását illetően, és a speciálisan egyébként nem szabályozott szerződési típusok esetén a Modell Szabályok helyett megfelelően alkalmazhat valamely speciális szabályozást. Arra természetesen nem lehet mód, hogy ha az adott szerződés megkötésére speciális szabályozás irányadó, ehelyett alkalmazzon másik eljárást a szerződést kötő hatóság. A szakaszhoz fűzött magyarázat szerint „kísérleti jellegű” szabályról van szó.

3. Az előzetes közzététel

A IV-11. cikk a versenytárgyalásos odaítélési eljárások lefolytatásának szabályai tekintetben kimondja, hogy az ajánlatkérő köteles gondoskodni arról, hogy az eljárást megindító felhívás vagy hirdetmény megfelelően hozzáférhető legyen valamennyi érintett, illetve érdekelt gazdasági szereplő számára, azaz, hogy a tender a szerződés odaítélése előtt kellően hozzáférhető formában és módon meghirdetésre kerüljön. A Modell Szabályok szerint ez az előzetes közzététel vagy más szóval meghirdetés az eljárás pártatlanságát, valamennyi érintett gazdasági szereplő számára nyitottságát hivatott szolgálni. A Modell Szabályok értelmében a hirdetmény akkor tekinthető kellően hozzáférhetően közzétettnek, ha mindazok a gazdasági szereplők, akik vagy amelyek az adott piacon a szerződés megkötésében érintettek lehetnek, azaz az ajánlatkérő potenciális szerződéses partnerei, előzetesen, a szerződés odaítélése előtt minden olyan információt megismerhetnek a hirdetményből, amelyek szükségesek ahhoz, hogy szerződéskötési szándékukat az ajánlatkérő felé jelezni tudják.

357 A Tanács 259/68/EGK, Euratom, ESZAK 1968. február 29-i rendeletében (HL L 56., 1968. 03. 04., 1.) megállapította személyi szabályzat az Európai Unió tisztviselői részére.

A meghirdetésre legalkalmasabb médium kiválasztása az ajánlatkérő felelőssége. Ennek során az ajánlatkérőnek figyelemmel kell lennie az adott szerződés súlyára és a belső piac szempontjából betöltött jelentőségére, a szerződés tárgyára és értékére, valamint a szerződéssel érintett ágazatokban szokásos gyakorlatokra.

A Modell Szabályok a lehetséges médiumok tekintetében is iránymutatásul szolgálnak. Eszerint az ajánlatkérő például az alábbi módokon teheti közzé az eljárást megindító felhívását:

- az ajánlatkérő saját honapján,
- az Európai Unió Hivatalos Lapjában és a hirdetmények elektronikus napilapjában (TED-adatbank),
- közbeszerzési eljárásokat megindító hirdetmények közzétételére szolgáló, illetve arra szakosodott nemzeti kiadványokban,³⁵⁸
- országos vagy regionális újságokban, szaklapokban, feltéve, hogy az adott szerződésnek csak helyi, regionális vagy szakosodott piaca van.

4. Közzétételi dokumentum és a szerződéses dokumentáció tartalma

Az eljárást megindító hirdetményben meg kell adni az odaítélendő szerződés legfontosabb adatait. A leírásnak ki kell térnie arra, hogy ajánlatkérő milyen módon és milyen eljárási szabályok mentén fogja odaítélni szerződést a nyertes gazdasági szereplőnek, azaz hogy az ajánlatkérő hogyan fogja kiválasztani a szerződéses partnerét. Adott esetben a hirdetmény tartalma korlátozható a szerződés legfontosabb részleteinek leírására, az odaítélés módjának bemutatására, valamint az ajánlatkérővel való kapcsolatfelvételi lehetőségek ismertetésére. Szükség esetén a hirdetmény tartalma kiegészíthető az interneten hozzáférhetővé tett vagy az ajánlatkérőtől kérelemre beszerezhető információkról szóló tájékoztatással. A hirdetménynek és egyébként a szerződéssel kapcsolatos valamennyi dokumentumnak minden olyan információt, tény, adatot tartalmaznia kell, amelyekre a potenciális ajánlattevőként fellépő gazdasági szereplőknek szükségük lehet annak eldöntéséhez, hogy az adott eljárásban részt kívánnak-e venni ajánlattevőként, azaz, hogy szándékukban áll-e ajánlatot benyújtani az adott eljárásban.

A megkötni kívánt szerződés tárgyát a szerződéses dokumentumokban megkülönböztetésmentes módon, úgy kell leírni, hogy valamennyi érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tudjon tenni az eljárásban. Amennyiben a beszerzés tárgyának leírása körében valamilyen meghatározott termék vagy szolgáltatás leírására kerül sor, az ajánlatkérő a termék vagy a szolgáltatás megkövetelt jellemzőinek leírása során nem hivatkozhat konkrét, márkára, eredetre, eljárásra, védjegyre, szabadalomra, típusra, meghatározott származásra vagy gyártási folyamatra. Amennyiben a szerződés tárgyának pontos, szabatos és egyértelmű leírása mégis szükségessé tenné, hogy az ajánlatkérő valamely a fentiekben említett

³⁵⁸ Magyarországon ilyen például a Közbeszerzési Értesítő, a Közbeszerzési Hatóság hivatalos lapja (www.kozbeszerzes.hu).

konkrét hivatkozást alkalmazzon, akkor a hivatkozás mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.

5. Előzetes közzététel nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazását indokoló esetek

Hirdetmény előzetes közzététele nélküli tárgyalásos eljárást csak a mintaszabályokban taxatív módon meghatározott esetekben lehet alkalmazni a szerződés megkötéséhez. Ennek oka, hogy az előzetes hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazása esetében kerülnek legnagyobb mértékben korlátozásra az eljárások átláthatóságára és nyilvánosságára vonatkozó alapelvek, valamint az eljárásokban való részvételben érdekelt potenciális gazdasági szereplők esélyegyenlőségének, egyenlő elbánásának és egyenlő hozzáféréseinek biztosítására vonatkozó követelmények. Az ajánlatkérők ennek megfelelően akkor alkalmazhatnak hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást,

- ha technikai okokból, művészeti szempontok vagy kizárólagos jogok védelme miatt a szerződés kizárólag egyetlen gazdasági szereplővel köthető meg,
- ha az feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő által előre nem látható esemény által előidézett rendkívüli sürgősség miatt a mintaszabályokban meghatározott szabályok nem tarthatók be, vagy
- a fentiekhez hasonló esetekben, különösen akkor, ha az ajánlatkérő a mintaszabályok IV-9. cikk (2) bekezdésében meghatározott speciális szabályokat alkalmazza (például ágazati jogszabályokban meghatározott külön eljárásrend, vagy harmadik ország joga által szabályozott uniós szerződések) esetében.

6. A gazdasági szereplők egyenlő hozzáférése bármely tagállamból

A Modell Szabályok fontos alapelve az európai uniós tagállamok gazdasági szereplői számára biztosítandó esélyegyenlőség és egyenlő elbánás. Ennek érdekében a Modell Szabályok IV-14. pontja előírja, hogy a versenyeztetési eljárásban az ajánlatkérő kizárólag olyan feltételeket írhat elő az eljárást megindító előzetes közzététel során, amelyek sem közvetett sem közvetlen megkülönböztetést nem jelentenek az európai uniós tagállamaiban letelepedett, és az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplők számára.

Az esélyegyenlőség és egyenlő elbánás alapelve mellett a Modell Szabályok konkrét rendelkezéseket is tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy a gyakorlatban ezeket hogyan is kell alkalmazni. Ennek keretében a Modell Szabályok kimondják, hogy a más tagállamban kiállított tanúsítványokat, diplomákat vagy egyéb írásos igazolásokat, dokumentumokat az ajánlatkérőnek el kell fogadnia. Természetesen ez csak akkor irányadó, ha a gazdasági szereplő személyes joga szerint az adott tanúsítvány, diploma vagy egyéb okirat a személyes jog szerinti előírásoknak megfelelően került kiállításra. Ehhez kapcsolódik, hogy az ajánlatkérőnek biztosítani kell, hogy a potenciális érdeklődő gazdasági szereplők minden, az eljárás során alkalmazandó szabályhoz egyenlő eséllyel és módon hozzáférjenek, illetve, hogy a szabályok minden egyes gazdasági szereplőre egyenlően vonatkozzanak, függetlenül attól, hogy az adott gazdasági szereplő melyik tagállamban honos. Az eljárásban való részvételi

szándék jelzésére irányuló szándéknyilatkozat benyújtására meghatározott időtartamnak pedig elegendőnek kell lennie arra, hogy a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők az eljárás során alkalmazandó szabályokat áttanulmányozzák, értékeljék, majd azok alapján megfelelő ajánlatot állíthassanak össze.

7. A meghívott részt vevők számának korlátozása a pályázat benyújtásában

A Modell Szabályok szerint az ajánlatkérőnek lehetősége van arra, hogy a versenyeztetési eljárás során korlátozza a versenybe bekapcsolódó gazdasági szereplők létszámát. Ennek feltétele, hogy a korlátozás részletszabályait átlátható és megkülönböztetésmentes módon már az eljárást megindító előzetes közzététel során nyilvánosságra hozza. A Modell Szabályok rögzítik, hogy a korlátozásnak olyan objektív szempontokon kell alapulnia, mint például a gazdasági szereplőknek az adott ágazatban vagy területen szerzett – szakmai – tapasztalata, piaci mérete, szervezeti struktúra, vagy műszaki és szakmai képességek. Az ajánlatkérő végső esetben sorhúzás is alkalmazhat, akár önállóan, akár más – például a fentiekben említett – módszerrel együttesen. Fontos kiemelni azonban, hogy a Modell Szabályok hangsúlyozzák, a korlátozás nem alkalmazható végtelenül, mert az ajánlatkérőnek ügyelnie kell arra, hogy az előzetesen kiválasztott gazdasági szereplők létszámának minden esetben biztosítania kell a valódi verseny lehetőségét.

Az előzetesen meghívott gazdasági szereplők létszámának korlátozására vonatkozó alternatív módszerként említik a Modell Szabályok az ún. előzetes minősítési rendszerek létrehozatalát. Ennek lényege, hogy az ajánlatkérő egy előzetesen – megfelelő nyilvánosság előtt – közzétett, nyílt és átlátható eljárás során összeállítja azoknak a gazdasági szereplőknek a listáját, amelyek az adott szerződés teljesítésére alkalmasak és így az ajánlatkérő potenciális szerződéses partnerei lehetnek. Amennyiben az ajánlatkérőnek konkrét beszerzési igénye merül fel, az ajánlatkérő listán szereplő gazdasági szereplők közül választhatja ki – szintén megkülönböztetésmentes módszerrel – az ajánlattételre közvetlenül felkért gazdasági szereplőket. Az ajánlatkérőnek lehetősége van arra is, hogy az egyes szerződéses partnereket rotációs módon válassza ki a listán szereplő gazdasági szereplők közül.

8. Egyenlő bánásmód

A mintaszabályok szerinti versenytárgyalásos eljárások egyik legfontosabb alapelve, hogy az érintett gazdasági szereplők számára biztosítani kell a szerződéshez való egyenlő esélyű hozzáférés feltételeit. Ennek megfelelően a mintaszabályzat IV-16. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy az eljárás teljes időtartama alatt biztosítani kell az ajánlattevők és a gazdasági szereplők közötti kapcsolattartás átláthatóságát, valamint a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét.

Amennyiben az ajánlatkérő olyan eljárást folytat, amelynek során előzetesen kiválasztott gazdasági szereplőkkel folytat tárgyalást, az esélyegyenlőséget és egyenlő elbánást a tárgyalások során is biztosítani kell. Ennek kapcsán a mintaszabályzat IV-16. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a tárgyalások során elhangzott, illetve az azzal kapcsolatos információkhoz

valamennyi gazdasági szereplőnek korlátozás nélkül hozzá kell férnie, illetve, hogy egyik gazdasági szereplő se juthat indokolatlan előnyhöz az információáramlással kapcsolatos hiányosságok miatt.

9. Kis értékű szerződések

Amennyiben az ajánlatkérő egy – külön meghatározott értékhatárt el nem érő – alacsony összegű szerződést kíván kötni, a Modell Szabályok értelmében lehetősége van arra, hogy ezt a szerződést előzetes hirdetmény közzététele nélküli eljárás lefolytatása nélkül, lényegében a verseny kizárásával kösse meg. Az ajánlatkérőnek az ilyen szerződések megkötését megelőzően minden esetben piackutatást és piacelemzést kell folytatnia annak érdekében, hogy valóban a legjobb ár–érték arányt képviselő szerződést kösse meg. Az ajánlatkérőnek lehetősége van arra is, hogy szerződéses partnerét az általa előzetesen meghatározott számú pályázóval folytatott tárgyalás alapján válassza ki.

A kis értékű szerződésekre vonatkozó értékhatárt minden ajánlatkérőnek rendszeresen meg kell határoznia és közzé kell tennie oly módon, hogy azt minden érintett gazdasági szereplő elérhesse és megismerhesse. Amennyiben az ajánlatkérő az értékhatár megállapítását és meghatározását elmulasztja, akkor a kis értékű szerződések esetében az értékhatárra vonatkozóan a Bizottság által az uniós költségvetési rendeletekben meghatározott értékhatárokat kell alkalmazni.

A kis értékű szerződések esetében az ajánlatkérő minősített ajánlattevői nyilvántartást hozhat létre. A minősített ajánlattevői nyilvántartásba bármely gazdasági szereplő bejelentkezhet anélkül, hogy az ajánlatkérő erre vonatkozóan hirdetményt tett volna közzé, vagy az ajánlatkérő erre az ajánlattevőt felkérte volna. A minősített ajánlattevői nyilvántartás nyilvános. Amennyiben az adott szerződés megkötése iránt több gazdasági szereplő is érdeklődik, és a gazdasági szereplők ajánlataiban szereplő árak, illetve a rájuk vonatkozó szerződéses feltételek hasonlóak, és a megfelelő szerződéses partner kiválasztására a tárgyalásos eljárás nem célravezető, az ajánlatkérőnek a rotációs elv alapján kell a szerződéses partnereit kiválasztania.

10. A szerződés odaítélése

A szerződéseket az ajánlatkérőnek az eljárás megindító előzetes közzététel során nyilvánosságra hozott – az egyenlő elbánást és a megkülönböztetésmentességet garantáló – módszerrel kell odaítélnie és a szerződéses partnerét kiválasztania. A nyertes gazdasági szereplő kiválasztását követően az eljárás eredményéről az ajánlatkérőnek egyidejűleg értesítenie kell minden olyan gazdasági szereplőt, aki az eljárásban részt vett. Az érvénytelen ajánlatokat benyújtó gazdasági szereplőket tájékoztatni kell ajánlatuk érvénytelenségének okáról és az elutasítás indokáról. Az érvényes ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőket tájékoztatni kell a nyertes gazdasági szereplő személyéről, valamint arról is, hogy a nyertes gazdasági szereplő miben és mennyiben tett jobb ajánlatot, melyek annak a jellemzői és legfőbb tulajdonságai, feltéve, hogy ezt a tájékoztatást írásban kérték. E tájékoztatás korlátja, hogy

abban természetesen olyan információkat nem lehet közölni, amelyek nyilvánosságra hozatala közérdeket vagy jogos üzleti érdeket – például üzleti titkot – sértene, vagy a verseny torzításával járna. Az ajánlatkérőnek az eljárás eredményéről szóló tájékoztatásban arra is fel kell hívnia az eljárásban részt vett gazdasági szereplőket és az egyéb általa ismert érdekelteket, hogy amennyiben az eljárással kapcsolatban aggályaik vannak, vagy úgy látják, hogy az eljárás során jogellenesen hátrányt szenvedtek, úgy az erre meghatározott szerződéskötési moratóriumi időszak alatt nyújtsák be a vonatkozó észrevételeiket az ajánlatkérőnek.

Amennyiben az eljárást lezáró és a szerződés odaítéléséről szóló határozat meghozatalára elektronikus úton került sor, úgy a Modell Szabályok – fentiekben ismertetett – III-32. cikke megfelelően alkalmazandó.

11. A szerződés aláírása előtti várakozási idő

Az eljárás lezárásakor nem lehetséges a szerződés azonnali megkötése. Az ajánlatkérő csak egy bizonyos szerződéskötési moratóriumi időszak eltelte után jogosult a szerződés megkötésére, melynek időtartama 14 nap. A szerződéskötési moratóriumi időszak attól az időponttól kezdődik, amikor az ajánlatkérő az eljárásban részt vett gazdasági szereplőket értesíti az eljárás eredményéről, illetve arról, hogy az általuk benyújtott ajánlatok érvényesek voltak-e vagy nem.

A szerződés megkötése a fentiekben említett szerződéskötési moratóriumi időszak alatt felfüggeszthető, amennyiben az ajánlatkérőhöz beérkezett ajánlatok további vizsgálata szükséges. A szerződéskötés felfüggesztését bármely érdekelt, potenciális gazdasági szereplő, vagy az eljárásban részt vett és érvénytelen ajánlatot benyújtó vagy egyéb okból az eljárás során sérelmet szenvedett gazdasági szereplő kérheti, de azt indokolhatja más, az eljárással kapcsolatban az ajánlatkérőhöz eljutott információ is.

A szerződéskötési moratóriumi időszak be nem tartása vagy lejárta a Modell Szabályok szerint nem befolyásolja a IV-8. cikk (3) bekezdése szerinti, az Európai Unió Bírósága előtti jogorvoslati eljárás megindítására vonatkozó határidőt. Ugyancsak nem befolyásolja a moratóriumi időszak be nem tartása az ajánlatkérő arra vonatkozó kötelezettségét, hogy érvénytelenítse a szerződést, ha az Európai Unió Bírósága megsemmisítette az ajánlatkérőnek az eljárást lezáró döntését, vagy más módon az ajánlatkérő tudomást szerez arról, hogy az eljárás lefolytatása során olyan szabálysértés történt, amely valamely harmadik személyt hátrányosan érintett. Ez utóbbi esetben az ajánlatkérőnek az eljárást újra kell kezdenie.

V. AZ UNIÓS SZERZŐDÉSEK TELJESÍTÉSE ÉS ÉRVÉNYESSÉGE³⁵⁹

Amint ezt a IV. Könyv bevezetője is hangsúlyozza, a tervezet abból indul ki, hogy a könyv hatálya alá tartozó közszerződések „élete” három fő létszakra osztható:

- elsőként egy előkészítő közigazgatási (adminisztratív) jellegű eljárásra, mely a közszerződés megkötését megelőzi;

³⁵⁹ A fejezet Szilvássy György Péter írása.

- másodikként a szerződés megkötésére;
- harmadikként pedig a szerződés teljesítésére, majd megszűnésére.

A tervezet IV. Könyvének 3. fejezete a szerződés harmadik létszakát kívánja szabályozni, és pedig alapvetően anyagi jogi jellegű szabályok útján.

1. Általános rendelkezések

Az uniós hatóság fogalmát a tervezet I-4. cikkének (5) bekezdése határozza meg. Főszabályként ennek minősül az EU intézménye (*institution*), szerve (*body*), hivatala (*office*) vagy ügynöksége (*agency*). Ez a felsorolás összhangban áll az alapító szerződések angol változata által használt fogalmakkal (lásd pl. EUSZ 13. cikk, EUMSZ 15. cikk). Az alapító szerződések magyar fordításában viszont csak intézmények, szervek és hivatalok felsorolása olvasható.

Az EU intézményeit az EUSZ 13. cikke sorolja fel, ide tartozik:

- az Európai Parlament,
- az Európai Tanács,
- a Miniszterek Tanácsa (Tanács),
- az Európai Bizottság,
- az EU Bírósága,
- az Európai Központi Bank,
- valamint a Számvevőszék.

Ezt a hét fő uniós intézményt tehát az alapító szerződések kiemelik. Az uniós intézményrendszer további elemei kapcsán az alapító szerződések a másik három kifejezést alkalmazzák. Tanácsadó szervnek (*advisory body*) nevezik pl. a Gazdasági és Szociális Bizottságot vagy a Régiók Bizottságát. Ugyancsak az EU szerveinek tekinthetjük az Európai Beruházási Bankot vagy az európai ombudsmant.

Egyéb szervtípusok vonatkozásában kevésbé egzakt elhatárolás figyelhető meg. Az EU honlapján az *ügynökség* szó a legjellemzőbb a sajátos, bizonyos fokú függetlenséggel rendelkező szervtípusok esetében (pl. Európai Rendőrségi Hivatal – EUROPOL, Európai Gyógyszerügynökség – EMA, Európai Védelmi Ügynökség – EDA stb.).³⁶⁰

A IV-20. cikk (1) bekezdése világossá teszi, hogy a szerződést akár az uniós, akár a tagállami jog, akár esetleg harmadik állam joga szerint kötötték meg, az uniós hatóságok képviselte kapcsán mindenképpen az uniós jogot kell irányadónak tekinteni. Ebből a szempontból tehát a felek esetleges jogválasztása nem bír jelentőséggel.

A (2) bekezdés vonatkozásában indokolt – kiindulási alapként – rámutatni, hogy az EUMSZ 335. cikke a következőképp rendelkezik:

„Az Unió valamennyi tagállamban az adott tagállam jogában a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik; így különösen ingó és ingatlan vagyont

³⁶⁰ Lásd részletes bemutatásukat a következő linken:

www.europa.eu/about-eu/agencies/index_hu.htm (2015. 10. 25.).

szerezhet és idegeníthet el, továbbá bíróság előtt eljárhat. E célból az Uniót a Bizottság képviseli. Mindazonáltal igazgatási autonómiájuk alapján a saját működésükkel kapcsolatos ügyekben az Uniót az egyes intézmények maguk képviselik.”

A IV-20. cikk (2) bekezdése az uniós hatóságot képviselő személy képviseleti jogkörében egy korlátot állít fel. Ha ugyanis az EU valamely jogi aktusa az uniós szerződés formájára nézve rendelkezést tartalmaz, e kérdéskör meghatározására a hatóságot képviselő személy jogköre már nem fog kiterjedni. A tervezet jelen bekezdéshez fűzött magyarázata szerint ez a szabály lényegében a közszerződések sajátos német – magánjogi alapú – szabályozásához hasonló, ahol a tartományok (tagállamok, *Landok*) hatóságainak képviselői jogát korlátozza a szövetségi magánjogi szabályozás, figyelemmel arra, hogy a tartomány nem rendelkezik olyan jogalkotó hatáskörrel, mellyel a szerződések formai feltételeinek szövetségi szintű szabályait kiegészíthetné.

2. Az uniós hatóság szerződésekkel kapcsolatos igényei

E cikk kapcsán mindenekelőtt utalni indokolt a IV-7. cikk (1) bekezdésére, amely egy hasonló szabályt tartalmaz. A IV-7. cikk szerint a III. Könyv felsorolt cikkei alkalmazandók a szerződés megkötése kapcsán. Mivel a tervezet – mint erre fentebb is utaltunk – élesen elválasztja egymástól a szerződés létszakait, indokolt, hogy a IV-21. cikk, amely a már megkötött szerződés teljesítésére vagy esetleges megszüntetésére utal, ismételten felhívja a III. Könyv relevánsnak tekintett rendelkezéseit. A III. Könyv vonatkozó cikkeinek listája szinte teljesen megegyezik a IV-7. cikkben található felsorolással, egyetlen kivétel, hogy a III-6. cikkekre történő utalás kimarad. A III-6. cikk a kérelemre induló eljárások különös szabályait rendezi, ami nyilvánvalóan a szerződés megkötését megelőző szakaszra vonatkoztatható.

Ahogy a IV-7. cikk esetében, úgy itt is indokolt utalni rá: kérdéses, hogy egy, alapvetően egyedi hatósági döntések létrehozatalára irányuló eljárásban irányadó kötelezettségek hasonlóan érvényre juttathatóak-e szerződések megkötése vagy teljesítése esetén (ez utóbbi esetben ráadásul alapvetően anyagi jogi szabályok vonatkozásában). A közjogi jogviszonyok területén, ahol adott esetben egy hatóság – közhatalma birtokában – az ügyfélre nézve kötelező döntést hozhat, a legteljesebb mértékben indokolt lehet, hogy a jelentős túlsúly korlátozása érdekében az ügyfél jogait fokozottan biztosító, az ügyfél helyzetét kedvezőbbé tévő szabályok irányadóak legyenek. Vajon ugyanez indokolt-e kétoldalú – sok szempontból a magánjog által rendezett – jogviszonyok esetében? Az természetesen nem vitatható, hogy a közszerződések jelentős részénél is megjelenhet a hatóság oldalán a „túlsúly” (sokszor éppen a jogviszonyok közjogi elemei miatt), ám mindenképpen felvetendő kérdés, vajon ennek ellensúlyozására mintegy „mechanikusan” átvehetők-e a közigazgatási eljárás szabályozása során egyébként már bevált jogintézmények.

Ezekkel a kérdőjelekkel a tervezetnek jelen cikkhez fűzött magyarázata is számot vet. Leszögezi ugyan, hogy az alkotók megítélése szerint az uniós hatóságok minden döntésének, melyek egy szerződés teljesítésével összefüggnek, összhangban kell állniuk a közigazgatási eljárási szabályok előírásaival és a tisztességes ügyintézés (jó közigazgatás – *good*

administration) elvével. Utal azonban a Törvényszék egyik ítéletére,³⁶¹ melynek 245. bekezdése a következőképp szól:

„Emlékeztetni kell arra, hogy az uniós intézményeket a megfelelő ügyintézés (az angol nyelvű változatban: *sound administration*) általános elvéből következő, az ügyfelekkel szembeni kötelezettségek csak a közigazgatási feladataik gyakorlása során terhelik. Ellenben, amikor a Bizottság és a felperes közötti kapcsolat egyértelműen szerződéses jellegű, a felperes csak a szerződési feltételek vagy a szerződésre alkalmazandó jog Bizottság általi megsértését kifogásolhatja.”³⁶²

Emellett a tervezet alkotói jelzik, hogy ez a tervezett cikk nem áll összhangban az európai ombudsman gyakorlatával sem. Mindezek ellenére az alkotók fenntartják, hogy a tisztességes ügyintézés alapelve a szerződések kapcsán is alkalmazandó.

Az elvet egyébként az Alapjogi Charta V. címében (*A polgárok jogai*) a 41. cikk mondja ki, a következőképp:

- „(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.
- (2) Ez a jog magában foglalja:
 - a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák,
 - b) mindenkinek a jogát arra, hogy a személyére vonatkozó iratokba a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek tiszteletben tartása mellett betekintsen,
 - c) az igazgatási szervek azon kötelezettségét, hogy döntéseiket indokolják.
- (3) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az Unió a tagállamok jogában foglalt közös általános elvek alapján megtérítse számára az intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során neki okozott károkat.
- (4) Mindenkinnek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ.”

A cikk címe: „*A megfelelő ügyintézéshez való jog*”, az angol nyelvű változatban: „*Right to good administration*”.

Megjegyezhető, hogy a fenti részjogosítványok egy részét a magyar Alaptörvény XXIV. cikke is biztosítja:

- „(1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.
- (2) Mindenkinnek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

³⁶¹ Association Médicale Européenne (EMA) kontra Európai Bizottság T-116/11. sz. ügy.

³⁶² www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=145462&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=firs&t&part=1&text=&doclang=HU&cid=70544 (2015. 10. 25.).

Ezen túlmenően elsődlegesen a Ket. alapelvei bontják ki részletesen az ügyféli jogok és a hatóságot terhelő kötelezettségek tartalmát (1–11. §).

A fentiek mellett ugyanakkor hangsúlyozza a cikkhez fűzött magyarázat: a IV-21. cikk nem teremtene alapot arra, hogy a szerződő fél a cikkben említett döntéseket az Európai Bíróság előtt az EUMSZ 263. cikke alapján megtámadhassa. Ez az ún. *semmisségi* vagy megsemmisítési eljárás az uniós aktusok kvázi alkotmánybírósági felülvizsgálatát jelenti (az amerikai alkotmánybíráskodásból átvett kifejezéssel: *judicial review*), amely akár az aktus megsemmisítéséhez is vezethet. A tervezet azonban a IV-21. cikkhez kapcsolódó jogérvényesítési lehetőséget nem kívánja elvenni a szerződésekkel összefüggő viták rendezésére általában hatáskörrel rendelkező bíróságoktól.

3. Az uniós hatóság szerződésen kívüli döntései

A cikk kapcsán mindenekelőtt ismét utalni indokolt az EUMSZ 335. cikkére, mely az Uniónak a legteljesebb jogképességet biztosítja. A tervezet jelen cikkhez fűzött magyarázata szerint a cikk célja, hogy rendezze azt a bizonytalanságot, amely a Bíróság gyakorlatában a szerződésekből eredő jogvitáknak, valamint az uniós hatóságok döntései kikényszerítésének kapcsolata tárgyában mutatkozik. Ez utóbbi kapcsán az EUMSZ itt hivatkozott 299. cikke a következőképp rendelkezik:

„A Tanács, a Bizottság vagy az Európai Központi Bank által elfogadott azon jogi aktusok, amelyek – az államokat kivéve – a jogalanyokra vagyoni kötelezettséget rónak, végrehajthatók.

A végrehajtásra annak az államnak a hatályos polgári eljárási szabályai vonatkoznak, amelynek területén a végrehajtásra sor kerül. A határozatot végrehajtási záradékkal az a nemzeti hatóság látja el – az okirat valódiságának vizsgálatán kívül minden más ellenőrzést mellőzve –, amelyet az egyes tagállamok kormányai erre a célra kijelölnek, és amelyről a Bizottságot és az Európai Unió Bíróságát tájékoztatják.

Ha ezeknek az alaki követelményeknek az érintett fél kérelmére eleget tettek, a fél a nemzeti jognak megfelelően közvetlenül az illetékes hatóságtól kérheti a végrehajtást.

A végrehajtást csak az Európai Unió Bíróságának határozata alapján lehet felfüggeszteni. A végrehajtási eljárás szabálytalanságára vonatkozó panaszok tekintetében azonban a nemzeti igazságszolgáltatási szervek rendelkeznek hatáskörrel.”

A tervezet szerint e cikk tehát lényegében kettős irányú:

- egyfelől nem kívánja megengedni, hogy a szerződő fél az uniós hatóság által közhatalmi minőségében tett kötelezését a fennálló szerződés alapján vitathassa,
- másfelől viszont arra sem kíván lehetőséget teremteni, hogy az uniós hatóság közhatalmi hatásköreit arra használhassa fel, hogy mentesüljön szerződéses kötelezettségei alól.

Ez utóbbi elem kapcsán szögezi le a cikk azt is, hogy ha az uniós hatóság nem a szerződéshez kötődően gyakorol (közhatalmi) hatósági jogkört, a feleket akkor is megilletik az EUMSZ 340. cikkének (2) bekezdése szerinti jogok:

„Szerződésen kívüli felelősség esetén az Unió a tagállamok jogában közös általános elveknek megfelelően megtéríti az intézményei vagy alkalmazottai által feladataik teljesítése során okozott károkat.”

Emellett pedig a hatósági jogkörök gyakorlása a szerződő fél által az uniós hatóság irányában támasztott követelések érvényesítését sem gátolhatja.

A cikk (2) bekezdése egy sajátos egybeesést rendez: előfordulhat, hogy adott kötelezettség egyformán jelenik meg egy szerződésben és egy más típusú közhatalmi aktusban. Ez esetben értelemszerűen a közhatalmi aktusban foglalt kötelezettség teljesítése egyenértékű lesz a szerződés megfelelő teljesítésével.

4. Az európai ombudsman felülvizsgálata

Az európai ombudsmani intézmény a skandináv eredetű, a legtöbb európai államban működő nemzeti ombudsmanok „mintájára” jött létre. Az alapító szerződések körében az EUMSZ 228. cikke szól róla részletesen, emellett az ombudsmanhoz benyújtható panasz lehetősége az EUMSZ 20, 24, valamint a Charta 43. cikkének értelmében valamennyi uniós polgárt megillető jognak számít.

Szemben olyan nemzeti biztosokkal, akik feladata alapvetően általános alapjogvédelmi sajátosságokkal jellemezhető (pl. a magyar *alapvető jogok biztosával*), az európai ombudsman tevékenységének középpontjában az ún. *hivatali visszásság (maladministration)* áll.³⁶³ A fogalom tartalmát – normatív definíció hiányában – maga az ombudsman bontotta ki: a hivatali visszásság jelentheti többek között az igazgatási szabályok megsértését, tisztességtelen vagy diszkriminatív elbánást az eljárás során, hatalommal való visszaélést, információk visszatartását vagy éppen indokolatlanul késedelmes döntéshozatalt.³⁶⁴

Az ombudsmannak – hasonlóan a nemzeti biztosokhoz – széles vizsgálati hatásköre van, ugyanakkor hatósági jogkörei nincsenek. A vitás esetekben megegyezést létrehozatalára törekszik, ajánlásokat, javaslatokat tehet, ill. jelentést nyújt be az Európai Parlamenthez. Az ombudsman lényegében bármely uniós intézmény, szerv, hivatal, ügynökség tevékenységét vizsgálhatja, egyedüli kivétel ez alól a Bíróság igazságszolgáltatási tevékenysége.

Az ombudsman vizsgálódási köre az uniós intézményrendszerhez tartozó szervezetek által kötött szerződésekkel kapcsolatos eljárásokra is kiterjed. E körben azonban a biztos visszafogottságot mutat, figyelemmel arra, hogy a szerződéses jogviták (azaz anyagi jogi kérdések) rendezésének elsődleges terepe a megfelelő bíróság. Az ombudsman tehát jellemzően csak a szerződésekkel kapcsolatos eljárási kérdések vizsgálatára szorítkozik (pl. sor került-e

363 Az ombudsmani intézmény mibenlétéről, a működésről és a panasztételi lehetőségekről is részletesen szól az európai ombudsman honlapja:

www.ombudsman.europa.eu/hu/home.faces (2015. 10. 25.).

364 KENDE Tamás–SZÜCS Tamás–JENEY Petra szerk.: *Európai közjog és politika*, CompLex Kiadó, Budapest, 2007, 342.

egy szerződés érvényesítése során a panaszos meghallgatására, megadtak-e minden információt a szerződő felek számára stb.).³⁶⁵

A tervezet IV-23. cikke visszautal a IV-21. cikkre, azaz a megfelelő ügyintézésel összefüggő szabályokra, ugyanakkor azt is előíranyozza, hogy az ombudsmannak joga lenne vizsgálni az uniós szerződésekből fakadó kötelezettségek teljesítését is. Kérdésesnek tűnik, hogy a biztos vizsgálati lehetőségének ilyen fokú kiterjesztése nem okozna-e kollíziós problémát a szerződéses jogviták bíróság (választottbíróság) előtti rendezése kapcsán, annak ellenére, hogy a vizsgált cikk (2) bekezdése leszögezi, hogy az ombudsmani ajánlás nem érinti a felek jogát arra, hogy jogvitájukat bíróság elé vigyék. Problematikusnak tűnhet azonban, hogy egy esetleges perben az ombudsman véleménye a bíróság részéről figyelembe vehető-e.³⁶⁶

Mindazonáltal a vizsgált cikk (3) bekezdése igyekszik leszögezni, hogy az esetleges hivatali visszasság feltárása nem érinti a szerződéses rendelkezések vagy az azzal összefüggő igények érvényességét. Ugyanakkor viszont az uniós hatóság kötelességévé tenné a visszasság orvoslását, melynek háromféle módja lenne:

- a hatóság élhet a számára szerződésben biztosított jogkörrel (pl. módosítási vagy megszüntetési javaslatot tesz),
- a hatóság elfogadja a szerződő fél által felkínált szerződésmegújítási vagy -módosítási lehetőséget,
- a hatóság megfelelő pénzügyi kompenzációt nyújt a szerződő félnek.

A tervezet a három eszköz közötti választás kapcsán semmilyen sorrendet vagy értékelési szempontot nem nevesít. Célszerűnek tűnne, ha ezzel kapcsolatos rendelkezés is e bekezdésbe kerülne, jelen helyzetben ugyanis nem kizárt egy olyan olvasat, mely ismét a „hatósági túlsúlyt” igazolva a hatóság diszkrecionális jogkörébe utalná, hogy a három lehetőség közül a neki tetszőt válassza, függetlenül esetleg attól, melyik megoldás volna a másik szerződő fél számára előnyösebb. Egy ilyen, egyoldalú és esetleg a szerződő félre nézve hátrányos döntés lehetősége már csak azért sem volna szerencsés, mert akár ugyanabban az ügyben újabb ombudsmani panaszra adhatna okot.

365 Néhány szerződésekkel összefüggő ügy olvasható az európai ombudsman 2012-es éves jelentésében (46–48.). Az éves jelentések az ombudsmani honlapon: www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces (2015. 10. 25.).

366 Miután a Modell Szabályok – jelenlegi formájukban – nem kívánnak a bírói eljárásokkal kapcsolatos szabályokat rendezni, ez a kérdés csak a bíróságok majdani gyakorlata alapján lesz megválaszolható – feltéve, hogy a tervezetet ebben a formában fogadják majd el. Lásd még Varga Zs. András megjegyzését ennek kapcsán: VARGA Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m. 545–555, 549.

5. Választottbíróági kikötések

A választottbíróági eljárások hagyományosan gyorsabb és sok esetben eredményesebb alternatíváját jelentik a magánjogi jogviták „rendes” bíróságok előtti rendezésének.³⁶⁷ Ilyen lehetőséget az EUMSZ is megjelöl, amikor 272. cikkében kimondja:

„Az Európai Unió Bírósága hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az Unió által vagy nevében kötött közjogi vagy magánjogi szerződésekben foglalt választottbíróági kikötés alapján határozatot hozzon.”

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az EUMSZ nem teszi lehetővé a viták „hagyományos” (a felek által választott tagokból álló) választottbíróóságok elé vitelét, uniós szerződések esetében választottbíróágként is az Unió valamelyik bírói szerve fog eljárni.

Mint erre már többször utaltunk, a tervezet elválasztja egymástól azokat a szerződéseket, amelyekre az uniós jog, és azokat, amelyekre a tagállami jog (esetleg harmadik állam joga) alkalmazandó. A IV-24. cikk (1) bekezdése azonban világossá teszi, hogy az EUMSZ szerinti választottbíróági kikötés érvényességét mindegyik esetben kizárólag az uniós jog alapján lehet értelmezni. Ha pedig a kikötés érvényes, abban az esetben akkor is az Unió bíróságának áll fenn a joghatósága, ha esetleges ezzel ellentétes tagállami jogszabály lenne alkalmazandó.

A kikötést a tervezet szerint mindenképpen írásba kellene foglalni, azonban a szerződés megkötését követően külön okiratban is megszövegezhető lenne. Írásbeli kikötés hiánya esetén a tervezet megdönthetetlen vélelmet állítana fel a kikötés *hiánya* mellett. Ez nyilvánvalóan a bírói jogértelmezés számára is irányadó lenne. (A bekezdéshez fűzött magyarázat szerint megszüntetendő az a bírói gyakorlat, hogy a feleknek a bíróság előtt tett egybehangzó szóbeli nyilatkozata pótolhatja az írásba foglalt kikötést. Ez elsősorban az uniós hatósággal szerződő felet védheti, hogy elkerülhető legyen: adott esetben a hatóság által „rendes” bírói eljárásban benyújtandó keresettől való félelem miatt beleegyezzen az eredetileg nem szándékolt választottbíróági eljárásba.)

A cikk (2) bekezdése egy jelentős időkorlátot állít fel: a kikötés csak addig tehető meg, amíg sor nem kerül bíróság előtti kereset benyújtására. A kereset benyújtása értelemszerűen olyan jognyilatkozat, mely valamely szerződő fél részéről világossá teszi, hogy választottbíróóság helyett a jogvita elbírálására joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező „rendes” bíróság elé kívánja vinni a peres ügyet.

A cikk (3) bekezdése kiemelkedően előnyös pozíciót biztosítana az uniós hatósággal szerződő fél számára, amikor kérelmére – három feltétel bekövetkezte esetén – kötelezővé tenné a kikötés érvénytelenítését. Az első eset [a] pont] arra vonatkozik, amikor a választottbíróági kikötés kérdésében a szerződő félnek választási lehetősége nem volt (azaz az része volt

367 A választottbíráskodás elméleti alapjaihoz lásd pl.: HORVÁTH Éva – KÁLMÁN György: *Nemzetközi eljárások jogga – Kereskedelmi választottbíráskodás*. Szent István Társulat, Budapest, 2003, 54–63.

A választottbíráskodás magyarországi modelljét a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény szabályozza. Főszabályként bírósági peres eljárás helyett akkor választható a választottbírói út, ha legalább a felek egyike gazdasági tevékenységgel hivatásszerűen foglalkozik, és a jogvita e tevékenységével kapcsolatos; ha a felek az eljárás tárgyáról szabadon rendelkezhetnek; valamint, ha a felek az eljárást választottbíróági szerződésben kötötték [3. § (1) bekezdés].

az általános szerződési feltételeknek). A második eset [b) pont] az Unió bíróságaihoz képest „megfelelőbb joghatóság” fennállása esetén ad lehetőséget az érvénytelenítésre. A harmadik eset [c) pont] a szerződő fél lehetőségét teremti meg arra, hogy eredeti szándékát módosítva a jogvitát mégis a „rendes” bíróság elé vihesse.

A második eset, valamint a (3) bekezdés zárómondatának megfogalmazásából arra következtethetünk, hogy a tervezet azt a modellt szabályozza, amely szerint az ok fennállására a szerződő fél hivatkozik, és az uniós hatóság dönthet a kikötés érvénytelenítése tárgyában. Ha nem teljesíti az ügyfél kérelmét, döntését köteles megindokolni (ld. még a III-29. cikket).

A cikkhez tartozó magyarázat külön kiemeli, hogy választottbíróági kikötés esetén a Bíróság lényegében kénytelen a tagállami bíróságok szerepébe helyezkedni, ha a választott jog valamely tagállam joga. Kikötés hiányában viszont (vagy ha a kikötés érvénytelennek bizonyul, esetleg utólag érvénytelenítik) a tagállami bíróságok joghatósága fog fennállni az EUMSZ 274. cikke alapján:

„Az olyan vitás ügyeket, amelyekben az Unió az egyik fél, nem lehet erre hivatkozva kizárni a tagállamok bíróságainak hatásköréből, kivéve ha ezt a hatáskört a Szerződések az Európai Unió Bíróságára ruházzák.”

Ilyen esetben a szerződés esetleges értelmezése vagy érvényességének megítélése is mindenképpen a tagállami bíró feladata,³⁶⁸ ez a hatáskör nem „szállhat vissza” az Európai Unió Bíróságára még előzetes döntéshozatali eljárás esetében sem.

6. A kompenzáció kizárása

Amint az e cikkhez fűzött magyarázat hangsúlyozza, ez a szabály alapvető jelentőségű (generálklauzula). Alapvető rendeltetése, hogy a fejezet későbbi rendelkezéseiben megjelenő kompenzációra (általában a magyar jog szerinti *kártalanítás*nak megfelelően a pénzügyi ellentételezés fizetésére) vonatkozó rendelkezések alól mentesítse az uniós hatóságot.

A szabály lényegében szó szerinti átvétele a német közigazgatási eljárási törvény 48. § (2) bekezdésében olvasható felsorolásnak.³⁶⁹ A törvény itt főszabály szerint megengedi jogellenes közigazgatási aktusok visszavonásának mellőzését, alapvetően pénzügyi juttatások esetében; azonban a felsorolt okok esetén a visszavonásnak helye van, az ügyfél nem hivatkozhat arra, hogy jóhiszeműen bízott az aktus létezésében. A jogintézmény rokonítható a Ket. *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok*ként ismert, alapvető védelemben is biztosított elemével.

Nyilvánvalóan a IV-25. cikkben felsorolt magatartások rosszhiszemű és/vagy jogellenes cselekmények, melyek eredményeként – szankciós jelleggel – az anyagi természetű kompenzációtól az uniós hatósággal szerződő fél esik.

368 Lásd még a kérdéskör kapcsán a Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendeletét a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. (A rendelet a Tanács 44/2001/EK rendelete helyébe lépett 2015. január 10-étől.)

369 Verwaltungsverfahrensgesetz (1976).

VI. AZ UNIÓS JOG ÁLTAL SZABÁLYOZOTT UNIÓS SZERZŐDÉSEK³⁷⁰1. A szerződés teljesítése és az ahhoz kapcsolódó alapelvek³⁷¹

1.1. Jóhiszeműség és tisztesség

A jóhiszeműség és tisztesség a szerződések jogában világszerte általánosan elfogadott alapelv (generálklauzula). A jóhiszeműség alapvetően tudati (szubjektív) kategória, s lényege az, hogy valaki olyasmit állít, ami tudata szerint a valóságnak megfelel (ha valójában nem felel meg, akkor nem kell[ene] tudnia, hogy nem felel meg). Jogi értelemben a jóhiszeműség arra utal, hogy valaki úgy gondolja, jogszerűen cselekszik – ha pedig cselekménye mégsem jogszerű, nem kell(ene) tudnia, hogy nem jogszerű.

A jóhiszeműség fogalma a római jogba nyúlik vissza (*bona fides*). Érdekes módon azonban eredetileg objektív kategóriaként fogták fel, azaz nem valakinek a belső meggyőződésére, hanem a „külvilág” számára is érzékelhető magatartására vonatkoztatták (pl. megbízható-e, szavatartó-e stb.). A jóhiszeműség ellentéte a rosszhiszeműség (*mala fides*).

A jóhiszeműség (és tisztesség) alapelve általában a modern polgári törvénykönyvek élén szerepel. Megtalálható többek között a német, az osztrák és a svájci, a holland és a francia törvénykönyvekben is (*Treu und Glauben, bonne foi*).³⁷² Az alapelv alapvetően erkölcsi eredetű, és számos részelemből tevődhet össze, jelenthet többek közt igazságosságot, szerződési hűséget, méltányosságot, észszerűséget, erkölcsös magatartást, bizalmat stb.³⁷³

Természetesen a magyar Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) is kimondja, hogy a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni [1:3. § (1) bekezdés].

A tervezet a szerződés harmadik létszakához kötődő valamennyi magatartásformában előírja a fenti alapelvek megtartását. Emellett hangsúlyozza, hogy az erkölcsi eredetű alapelveknek olyan jelentős súlya van, mely nem teszi lehetővé, hogy az általában fennálló szerződési szabadság ezekre is kiterjedjen, így a jóhiszeműség és tisztesség követelményét szerződés nem zárhatja ki és nem korlátozhatja.

370 A fejezet Szilvász György Péter írása.

371 A tervezet angol nyelvű szövegében e helyütt két szó szerepel (execution and performance). Nincs azonban definiált különbség a két kifejezés közt. A tervezet szövegösszefüggéseiből az olvasható ki, hogy az execution kifejezés általában vonatkozik a szerződés harmadik létszakára (tehát a megkötés és a megszűnés közti időszakra), a performance szó pedig alapvetően a kötelezettségek teljesítésére.

372 FÖLDI András–HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2000. 176–177.

373 LÁBADY Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2000, 137–138. Lábady utal rá, hogy a német jogterületeken a Treu und Glauben elve mellett a gute Sitten (jó erkölcs) is hasonló jelentőségű generálklauzula.

1.2. Szerződési előírások

Ebben a cikkben a tervezet kötelezővé tenné, hogy a kizárólag az uniós jog által szabályozott szerződések tartalmazzanak olyan klauzulát, amely lényegében egy kötelező „háttér-szabályozást” jelöl meg olyan kérdésekre, amelyekre a tervezet IV-4. cikkének előírásai nem vonatkoznak. Ennek a tulajdonképpeni *kötelező jogválasztásnak* a megtörténtéről az uniós hatóság lenne köteles gondoskodni. Ez ugyanakkor relativizálja a „*kizárólag*” az uniós jog által meghatározott szabályozottságot.

A cikkhez fűzött magyarázat szerint a klauzulában világossá kellene tenni, hogy:

- abban általánosságban valamely uniós tagállam általános szerződési jogára utalnak,
- az uniós hatóság kíván-e élni az esetlegesen a tagállami szerződési jog által a részére biztosított közhatalmi jogosultságokkal,
- vagy a szerződést valamely tagállam közjogi szabályai által szabályozott szerződésnek kell-e tekinteni.

Az egységesség érdekében a tervezet azt is előírná, hogy az azonos tárgyú szerződések esetében az egyszer megválasztott jog (modellszabály) a jövőben kötelező érvényű lenne, és minden későbbi szerződésre vonatkozna.

A jelen cikkhez fűzött magyarázat azt is hangsúlyozza, hogy adott tagállam kötelmi joga helyett lehetőség van uniós vagy akár más nemzetközi szerződési Modell Szabályok kiválasztására is (pl. a DCFR vagy az UNIDROIT alapelvei).³⁷⁴

2. A körülmények megváltozása és az ehhez kapcsolódó kikötések

2.1. A körülmények megváltozása

A körülmények megváltozásával összefüggő kikötés (*clausula rebus sic stantibus*), mint a szerződéses kötelezettségek alóli mentesülési lehetőség, ugyancsak ősi jogintézmény.³⁷⁵ „A szerződéseket meg kell tartani” alapelvének (*pacta sunt servanda*) feloldását jelentheti, ha a szerződés megkötését követően az egyik fél helyzete – önhibáján kívül – olyan mértékben

374 Az UNIDROIT római székhelyű kormányközi szervezet, a magánjog (elsősorban a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának) egységesítése érdekében dolgozó nemzetközi intézet. 1994-ben tette közzé a nemzetközi kereskedelmi szerződések alapelveit, melyek alkalmazását a szerződő felek a szerződésben kiköthetik (úgy uniós, mint bármely más államok). Lásd részletesen BÁNRÉVY Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*, Szent István Társulat, Budapest, 2003, 25–26.

375 A klasszikus római jogban még nem volt ismert, azonban a római jog továbbélése során már kidolgozták az alapjait.

terhesebbé válik, hogy többé a szerződésből fakadó kötelezettségek szerződés szerinti teljesítése tőle nem várható el.³⁷⁶

A tervezet a német közigazgatási eljárási törvény 60. §-ának (1) bekezdésében található formulát lényegében szó szerint átvette. A német törvény közjogi szerződések esetén teszi lehetővé a szerződés módosítását, szükség esetén felmondását.

Hasonló megoldást tesz lehetővé a Ket. is, amikor a hatósági szerződésekkel összefüggő szabályozás körében kimondja:

„77. § (1) Az ügy szempontjából jelentős új tény felmerülése, továbbá a szerződéskötés-kor fennálló körülmények lényeges megváltozása esetén a szerződés módosítását bármelyik fél kezdeményezheti.”

A magánjogi szerződések esetében a módosításra gyakran a bíróságnak van lehetősége. A jelen cikkhez fűzött magyarázat idézi e körben a DCFR III-1:110. cikkét, de hasonlóképp idézhető a magyar Ptk. is:

„6:192. § [Bírósági szerződésmódosítás]

- (1) Bármelyik fél a szerződés bírósági módosítását kérheti, ha a felek közötti tartós jogviszonyban a szerződés megkötését követően előállott körülmény következtében a szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése lényeges jogi érdekét sértené, és
 - a) a körülmények megváltozásának lehetősége a szerződés megkötésének időpontjában nem volt előrelátható;
 - b) a körülmények megváltozását nem ő idézte elő; és
 - c) a körülmények változása nem tartozik rendes üzleti kockázata körébe.
- (2) A bíróság a szerződést az általa meghatározott időponttól, legkorábban a szerződésmódosításra irányuló igény bíróság előtti érvényesítésének időpontjától kezdődően úgy módosíthatja, hogy a körülmények megváltozása miatt egyik fél lényeges jogi érdeke se sérüljön.”

A tervezet készítőinek megítélése szerint az uniós szerződések esetében előnyösebb lenne a német törvény megoldásának átvétele, mert ez úton elkerülhető a bírósági eljárás kényszerűsége.

2.2. Felmondás a közjó súlyos megsértésének elkerülése érdekében

A szerződésnek a hatóság részéről történő egyoldalú megszüntetése, mint lehetőség, nem ismeretlen a francia vagy éppen a német jogban sem. A már többször idézett német közigazgatási eljárási törvény 60. § (1) bekezdésében ezt ugyancsak lehetővé teszi.

A „közjó” mint – normatív közelebről meg nem határozott tartalmú – fogalom, természetesen igen széles körű mérlegelési lehetőséget tesz lehetővé, aminek tartalma

376 Érdekes lehet megemlíteni, hogy az alapvetően kógens szabályozást tartalmazó Ket. *eredeti* szövegében is megjelent egy hasonló jogintézmény. A törvény akkori 113. §-a szerint, ha az ügyfél számára a jogerős közigazgatási határozat végrehajtása a határozat *meghozatala után bekövetkezett okból* méltánytalanul súlyos hátrányt okozott, és a végrehajtási eljárásban méltányosság nem volt gyakorolható, az ügyfél kérhette a határozat módosítását vagy visszavonását ún. *méltányossági eljárás* keretében. Ezt az eljárást a törvényalkotó egy különleges jogorvoslati eljárásnak tekintette, azonban az ezzel összefüggő szabályozás 2009-ben hatályát veszítette.

meghatározására azonban az állami, elsősorban is a végrehajtó hatalom körébe tartozó szervek jogosultak. A magyar jogi nyelvben általában a „közérdek” kifejezés jelenik meg hasonló jelentéstartalommal.³⁷⁷ Így többek közt a Ket. rendelkezései is kimondják, hogy a hatósági szerződések megkötésének egyik feltétele az, hogy a szerződés az ügynek a *közérdek szempontjából is előnyös rendezése* érdekében jöjjön létre.

Vélhetőleg a fentiek miatt is, az e cikkben foglalt felmondási okot a cikkhez fűzött magyarázat a német jog alapján csak kivételes eszközként, afféle *ultima ratio* jelleggel fogja fel, melynek alkalmazása kapcsán azonban gyakorlati tapasztalat nem áll rendelkezésre.

2.3. Felmondás nemteljesítés esetében

Jelen cikk szövege lényegében a DCFR III-3:502–505. cikkeinek átvétele.

A *pacta sunt servanda* elvének megfelelően a szerződés egyik alapvető célja a benne foglalt kötelezettségek teljesítése. Általános szabály a szerződések jogában, hogy a szerződésben vállalt kötelezettségek nem- – vagy nem megfelelő – teljesítése szerződésszegő magatartásnak minősül. (A körülmények alapvető megváltozása esetén adott esetben a szerződés módosítása kérhető. Emellett természetesen szerződésmódosítás a felek megegyezésével bármikor lehetséges, erre is kiterjed a felek szerződési szabadsága.)

Az egyik szerződő fél szerződésszegő magatartásának alapvető következménye, hogy a másik fél jogosulttá válik egyoldalú nyilatkozattal felmondani a szerződést. Elvárás ugyanakkor, hogy a szerződésszegő magatartás valamilyen *alapvető* (a tervezet angol változatában: *fundamental*) kérdést érintsen. Ennek eseteit – általánosságban – jelen cikk (1) bekezdése definiálja.

Ha a szerződésszegő magatartás nem *alapvető* kötelezettséget érint, a késedelmes teljesítés esetén a felmondásra csak akkor van mód, ha a késlekedő fél részére a másik fél észszerű póthatáridőt biztosított, és ennek elteltével sem került sor a szerződésszerű teljesítésre.

Egyebekben a tervezet azt sem zárja ki, hogy a kötelezettségek teljesítésének esedékessé válása *előtt* sor kerülhessen a szerződés felmondására, ha a másik fél – *alapvető* kérdést érintő – szerződésszegése egyértelműen várható lenne (előre kijelenti, vagy pl. nem ad elvárt biztosítékot a teljesítés vonatkozásában).

A szerződésszegő magatartás alapvető következménye a fentiekén túl a *kártérítési kötelezettség*, amennyiben a magatartás kárt okozott. A tervezet egyértelművé teszi, hogy a szerződésszegő magatartás miatti felmondás természetesen a kártérítés követeléséhez való jogot nem zárja ki.

A tervezet jelen cikkhez fűzött magyarázata rámutat arra is, hogy jelen esetben anyagi jogi jellegű szabályok megalkotására (átvételére) is sor került. Ennek célja azonban nem az uniós szerződésekkel kapcsolatos új anyagi jogi szabályok meghatározása, pusztán a szerződések

³⁷⁷ Lőrincz Lajos úgy látja, a közérdek megfogalmazására a közigazgatás szervei közül egyedül a kormány jogosult, tekintettel országos áttekintési lehetőségére. A közérdek képviselésére azonban már minden közigazgatási szerv köteles. Lásd: LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, 2. kiadás, HVG-ORAC, Budapest, 2007, 83.

megkötésével és teljesítésével összefüggő (a tervezetben közigazgatásának tekintett) eljárás-hoz nélkülözhetetlen rendelkezések megjelölése.

3. A jogellenesség és a tisztességtelen feltételek következményei

3.1. Felmondás a 2. fejezet rendelkezéseinek megsértése miatt

Jelen cikk egy lényegében szankciós jellegű szerződés-megszüntetési (felmondási) okot szabályoz, melyet azonban kizárólag az uniós hatóság gyakorolhat. A felmondásnak két oka lehet:

- a tervezet IV-8. cikkének (4) bekezdésében foglaltak szerint, ha az uniós hatóságnak a szerződés megkötését eredményező határozatát az Európai Unió Bírósága semmissé nyilvánította (mindez azonban nem érinti az uniós hatóság szerződésen kívüli felelősségét);
- ha az uniós hatóság tudomást szerez arról, hogy a szerződés megkötésére irányuló eljárásra vonatkozó szabályokat nem tartották tiszteletben, és ez valamely harmadik fél számára hátrányt jelentett.

Az első esetben tehát konkrét bírói döntés áll rendelkezésre, ilyen értelemben ez a helyzet mérlegelést nem igényel. A második esetben az uniós hatóság mérlegelési helyzetbe kerül, hiszen a szabályok megsértésének és a harmadik fél esetében a hátrányokozás kérdésének vizsgálatát el kell végeznie.

Mindkét esetre irányadó ugyanakkor, hogy a szerződés megszűnése nem feltétlenül jelenti a jogviszony végleges lezárását, mivel a felmondást követően a szerződés megkötésére irányuló eljárást újra kell kezdeni. Az új eljárásban értelemszerűen figyelembe kell venni a Bíróság döntését és/vagy biztosítani kell a szerződéskötési eljárásra vonatkozó szabályok megtartását.

Indokolt utalni arra is, hogy a tervezet nem *kötelezettségként*, *pusztán lehetőségként* („*may terminate*”) nevesíti a felmondást (a IV-8. cikk lehetővé teszi pl. a szerződés módosítását is).

A felmondás kizárólag a jövőre vonatkozóan lehetséges, visszamenő hatállyal nem. (Ebből a szempontból a magyar polgári jogban ismert *elállás* jogintézményéhez hasonló megszüntetés nem jön figyelembe, még akkor sem, ha egyébként visszafordítható szolgáltatásról lenne szó.)

Jelen cikk (2) bekezdése a főszabály alóli kivételeket sorolja fel, ezekben az esetekben a felmondás jogával az uniós hatóság semmiképp nem élhet. A tervezet azonban nem zárja ki ilyen esetekben sem pl. a szerződés módosításának lehetőségét.

A (4) bekezdés az uniós hatóság számára kompenzációs kötelezettséget írna elő azokra a hátrányokra vonatkozóan, melyek a szerződés fennállásába vetett bizalom folytán a másik szerződő fél tekintetében adódnának. E körben azonban a fél jóhiszeműségét és tisztességét is indokolt vizsgálni. Emellett a kompenzáció nem lehet olyan mértékű, mint ha az eredeti szerződés teljesült volna – ez ugyanis lényegében azt jelentené, hogy a szerződő fél úgy is megkapná a neki szerződés szerint járó pénzüsszeget vagy szolgáltatást, hogy ő egyébként a rá eső kötelezettséget nem vagy csak kisebb részben teljesítette. (Ha fő kötelezettségeit már teljes egészében vagy jelentős részben teljesítette, a felmondásra nem kerülhet sor.)

A tervezet készítői a jelen cikkhez fűzött magyarázatban úgy vélik, a szövegtervezet egyfajta általánosan elfogadott álláspontnak tekinthető a tudományban, hivatkoznak továbbá két, közbeszerzési tárgyú uniós irányelv rendelkezéseire, melyek a vonatkozó szerződések érvénytelenségének, felmondásának feltételeit rendezik.

Az első hivatkozott uniós jogszabály a *Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról*. Ennek 2d. cikke részletesen tárgyalja a szerződések – független jogorvoslati szerv döntésének eredményeként bekövetkező – érvénytelenségének eseteit. Ilyen eset lehet például, ha nem tartották meg a szerződéskötési eljárás megindítására vonatkozó közzétételi kötelezettséget, vagy ha az ajánlattevőnek nem volt lehetősége élni a szerződéskötést megelőző jogorvoslattal. Ez az irányelv ugyanakkor lehetővé teszi, hogy a tagállamok akár a szerződéses kötelezettségek visszamenőleges hatályú megszüntetését is előírják.

A második hivatkozás tárgya a *parlament és a tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről*, pontosabban ezen irányelv 73. cikke. Ez – hasonlóan a tervezet szabályozásához – lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő szerv bizonyos esetekben felmondja a közbeszerzési szerződést.

3.2. Újratárgyalás az uniós hatóságok – mint közigazgatási szervek – egyedi kötelezettségeinek megsértése miatt

Ebben a cikkben a szerződésmódosítás különleges, jogellenesség miatti esetei szerepelnek, melyeket bármelyik szerződő fél kezdeményezhet. Kiemelendő, hogy a tervezet az e cikkben meghatározott jogellenességek miatt *nem az automatikus érvénytelenség* bekövetkeztének talaján áll, hanem elsődlegesen a felek számára kívánja megadni a szerződés megújításának lehetőségét.

Elképzelhető ugyanakkor a szerződés megszüntetése is. Ebben az esetben a tervezet nem a felmondás (*termination*) kifejezést használja, ebből arra következtethetünk, hogy – hasonlóan a magyar joghoz – a megszüntetés (*cancellation*) a felek közös akaratát, megegyezését feltételezi.

A megszüntetést a tervezet kompenzáció mellett vagy anélkül is lehetővé kívánja tenni. Kivétel ez alól ugyanakkor az, ha a szerződésre a versenytárgyalásos odaítélési eljárás (2. fejezet, 3. rész) volt alkalmazandó, mert ez esetben a kompenzáció nem mellőzhető.

Az e cikkhez fűzött magyarázat hangsúlyozza, hogy a cikk olyan kérdést kíván szabályozni, mely a tagállami jogokban, a tudományban és a bírói gyakorlatban is kevésbé jelenik meg. A tervezet megalkotói úgy látják, e körben legcélszerűbb lenne a francia jogi megoldások átvétele.

3.3. Érvénytelenség

Az érvénytelenség olyan szankciós jellegű jogkövetkezmény, mely a szerződés megkötésekor fennállott valamilyen súlyos jogellenesség nyomán a szerződésből fakadó jogok gyakorlását és kötelezettségek teljesítését megszünteti, illetve a már teljesített szolgáltatások vonatkozásában – főszabály szerint – az eredeti állapot helyreállítását (*in integrum restitutio*) követeli meg.

A magyar jogban az érvénytelenségnek hagyományosan két formája van, a semmisség és a megtámadhatóság. A kettő közti elméleti különbség lényege, hogy a semmisségi ok miatt a szerződés a jogszabály erejénél fogva (*ipso iure*) érvénytelen, míg megtámadhatóság esetén az érvénytelenség csak a szerződés eredményes megtámadása esetén áll be. Közös jellemző ugyanakkor, hogy – figyelemmel arra, hogy az érvénytelenség oka a szerződés megkötésekor már fennállt – a szerződés érvénytelensége a megkötésének időpontjára visszaható hatályú lesz (*ex tunc*).

A tervezet az érvénytelenség kérdését szűkszavúan rendezi – figyelemmel arra is, hogy a megelőző cikket tekinti mintegy „főszabálynak”, az érvénytelenség megállapítását pedig csak egyfajta „végső megoldásnak”. Az Unió szerződést a tervezet kizárólag akkor tekinti érvénytelennek, ha:

- egy természetes személyek közötti, azonos tartalmú szerződést érvénytelennek, s ily módon nem kötelező erejűnek minősítenének a tagállamok jogában közös általános elvek szerint;

vagy, ha:

- az uniós hatóságnak egy, a szerződéssel megegyező tartalmú egyedi határozata nemlétezőnek minősülne.

A tervezet azt is kimondaná, hogy az érvénytelenség „megerősítését” (*to confirm*) bármelyik fél kérheti a másik féltől. Ez a megoldás azt is lehetővé tenné, hogy akár külön hatósági vagy bírói döntés nélkül is sor kerülhessen az érvénytelenség következményeinek alkalmazására.

A „tagállamok jogában közös általános elvek” (*general principles common to the laws of the Member States*) az EUMSZ 340. cikkében szereplő kifejezés, melynek tartalmát elsődlegesen a Bíróság bonthatja ki.

3.4. Tisztességtelen feltételek

A tisztességtelen szerződési feltételek vonatkozásában a tervezet kizárólag egy utaló szabályt tartalmaz. Az Unió jogban a vonatkozó jogszabályok közül a cikkhez fűzött magyarázat szerint kiemelendő a Tanács 93/13/EGK irányelve a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről. Ennek 3. cikke kimondja, hogy az egyedileg meg nem tárgyalta (azaz általános) szerződési feltétel abban az esetben tekintendő tisztességtelen feltételnek, ha a jóhiszeműség követelményével ellentétben a felek szerződésből eredő jogaiban és kötelezettségeiben jelentős egyenlőtlenséget idéz elő a fogyasztó kárára. A tisztességtelen feltételek igen széles körének példálózó felsorolása az irányelv mellékletében található.

E körbe tartoznak például az olyan feltételek, amelyek tárgya vagy hatása az, hogy:

- kizárják vagy korlátozzák az eladó vagy szolgáltató jogi felelősségét a fogyasztó halála vagy testi sérülése esetén, amit az eladó vagy szolgáltató cselekedete vagy mulasztása idézett elő;
- jogellenesen kizárják vagy korlátozzák a fogyasztó törvényes jogait az eladóval vagy szolgáltatóval, illetve más féllel szemben arra az esetre, ha az eladó vagy szolgáltató valamely szerződéses kötelezettségét egyáltalán nem vagy csak részben vagy hibásan teljesíti, ideértve a beszámítás lehetőségét is az eladót vagy szolgáltatót megillető tartozás kiegyenlítésére;

- a fogyasztóra nézve kötelező a szerződés, míg az eladó vagy szolgáltató szerződési kötelezettségeinek teljesítése olyan feltételhez kötött, amelynek megvalósítása csak az eladó vagy szolgáltató szándékától függ;
- engedélyezik az eladó vagy szolgáltató számára a fogyasztó által megfizetett összegek megtartását olyan esetekben, amikor a fogyasztó úgy dönt, hogy nem köt szerződést vagy nem teljesíti a szerződési feltételeket, ugyanakkor nem teszik lehetővé a fogyasztó számára, hogy az eladótól vagy szolgáltatótól ugyanakkora összeget kapjon abban az esetben, ha a szerződést az eladó vagy a szolgáltató mondja fel;
- a kötelezettségét nem teljesítő fogyasztótól aránytalanul magas összeg megfizetését követelik meg kártérítés címén;
- engedélyezik az eladó vagy szolgáltató számára, hogy saját belátása szerint felbontsa a szerződést, ugyanakkor ezt a lehetőséget nem biztosítják a fogyasztó számára, illetve engedélyezik az eladó vagy szolgáltató számára a még nem teljesített szolgáltatások ellenértékéért megfizetett összegek megtartását olyan esetekben, amikor az eladó vagy szolgáltató bontja fel a szerződést;
- feljogosítják az eladót vagy szolgáltatót a határozatlan idejű szerződés felmondására észszerű felmondási idő alkalmazása nélkül, kivéve az olyan eseteket, amikor ezt az eladó vagy szolgáltató komoly indokkal teszi;
- a fogyasztót visszavonhatatlanul kötelezik olyan feltételek vonatkozásában, amelyek alapos megismerésére nem volt tényleges lehetősége a szerződés megkötése előtt;
- feljogosítják az eladót vagy szolgáltatót a szerződési feltételek egyoldalú megváltoztatására a szerződésben feltüntetett és érvényes indok nélkül;
- előírják, hogy az áruk vagy szolgáltatások árának meghatározása a szállítás időpontjában történik, vagy engedélyezik az áru eladójának vagy a szolgáltatás nyújtójának, hogy egyoldalúan megemlje az árakat, mindkét esetben anélkül, hogy ennek megfelelő jogot biztosítanának a fogyasztó számára a szerződés felmondására abban az esetben, ha a megemelt ár lényegesen magasabb annál, mint amiben a szerződés megkötésekor megállapodtak;
- kötelezik a fogyasztót kötelezettségei teljesítésére akkor is, amikor az eladó vagy szolgáltató nem teljesíti saját kötelezettségeit;
- kizárják vagy gátolják a fogyasztó jogainak érvényesítését peres eljárás kezdeményezése vonatkozásában, vagy más jogorvoslati lehetőség igénybe vételében, különösen arra kötelezve a fogyasztót, hogy csak jogszabályi rendelkezések által nem kötött döntőbíró-sághoz fordulhat, jogtalanul korlátozva a rendelkezésére álló bizonyítékokat, vagy olyan bizonyítási terhet róva a fogyasztóra, amelyet az alkalmazandó jog értelmében rendesen a másik szerződő félnek kellene viselnie.

Az irányelv megfelelő implementációja érdekében a fentiekhez sok tekintetben hasonló szabályozást alkalmaz a magyar Ptk. is (6:102–104. §).

4. Tagállami jog által szabályozott uniós szerződések

Mint erre már több ízben utaltunk, az uniós szerződések állhatnak az uniós jog, valamely tagállam joga, esetlegesen valamely harmadik állam jogának hatálya alatt. A 3. rész

a tagállami jog által szabályozott uniós szerződésekre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazza.

4.1. Az alkalmazandó jog

Mivel a szóban forgó uniós szerződések vonatkozásában valamely tagállami jog lesz az irányadó, a cikk (2) bekezdése kimondja, hogy ha az adott szerződés sértene is valamely uniós jogszabályt, ez nem válik érvénytelenségi vagy felmondási okká akkor, ha az adott szerződés az alkalmazandó tagállami jog szabályai szerint magánszemélyek közt érvényes lenne. Ez esetben tehát a felek szerződési szabadsága mintegy zárójelbe teheti az uniós jog általában elismert elsőbbségét.

A cikk (3) bekezdése visszautal a IV-5. cikk (2) bekezdésére. A hivatkozott bekezdés kimondja, hogy valamely tagállami jog alkalmazása nem mentesítheti az uniós hatóságot az alapító szerződésekben és egyéb uniós jogszabályokban meghatározott közjogi kötelezettségei alól. Ennek megfelelően, ha az uniós hatóság mégis ezzel ellentétesen jár el, ám a szerződésből eredő jogainak gyakorlását a tagállami jog mégsem korlátozza, jelen cikk alapján nem mentesülhet a korábban már tárgyalt, a szerződés megkötésével, újratárgyalásával vagy kompenzáció nyújtásával kapcsolatos kötelezettségei alól.

Ez a szabály hasonlatos a magánjogban ismert egyik alapvető elvhez, mely szerint saját felróható (adott esetben jogellenes) magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat (*nemo suam turpitudinem allegans auditur* – a magyar jogban lásd a Ptk. 1:4. §-át). Nem felelne meg ugyanis – többek közt – a jóhiszeműség és tisztesség elvének, hogy valamely szerződő fél korábbi jogellenes magatartása ellenére ugyanúgy követelje a szerződés alapján neki járó szolgáltatások teljesítését, mintha maga is jogszerűen járt volna el.

4.2. Az Uniós jognak történő megfelelés érdekében alkalmazott szerződési kikötések

Ez a cikk ugyancsak az uniós hatósággal szemben álló szerződő fél jogainak védelmét szolgálja, és meg kívánja előzni, hogy a hatóság adott esetben visszaélészerűen gyakorolja közhatalmi jogosultságait. Az ezzel összefüggő, jelen cikkben meghatározott biztosítékok érvényességét viszont nem az Uniós, hanem a szerződésre alkalmazandó tagállami jog szerint kell megállapítani. Jelen esetben is irányadó ugyanakkor, hogy az uniós hatósággal szerződő fél részéről (is) elvárt a jóhiszemű együttműködés és a tisztességes magatartás.

VII. ALVÁLLALKOZÁSI SZERZŐDÉSEK

1. Az alvállalkozási szerződések megengedhetősége és hatálya³⁷⁸

Az alvállalkozás a magánjog (polgári jog) fogalmainak egyike. Szerepeltetése a ReNEUAL Modell Szabályok között annál fogva adekvát, hogy az alvállalkozási szerződésekkel

³⁷⁸ Az alfejezet Koi Gyula írása.

(*subcontracts*;³⁷⁹ *subcontratación*³⁸⁰) kapcsolatos ügyek az uniós közigazgatási szervek számára is relevánsak.³⁸¹ Az alvállalkozás (alvállalkozási szerződés) olyan szerződéses dogmatikai konstrukció, melynek előképe a római magánjogban már létezett. Ennek valóságos tartalma azonban igen nehezen bontható ki. Biztosnak jelenleg csak annyi látszik, hogy a *locatio conductio operarum* (műbérlet vagy vállalkozás) kapcsán lehetséges beszélni a nem forrásszerű kifejezéssel *sublocatio*-nak nevezett esetkör (alvállalkozás/albérlet)³⁸² kategóriájáról. Vannak olyan szerzők, akik szerint a Gai. D. 19, 2, 25, 7 alapján csak egy, a vállalkozási szerződés körében felmerülő azon esetkör említendő, mely szerint a munka elvégzésénél alkalmazott emberek felelősségére lehet következtetni, de ezzel kapcsolatban a forráshely homályos megfogalmazása miatt már a pandektisták körében is vita alakult ki a vállalkozó vétkességével, mint előfeltétellel kapcsolatosan.³⁸³ Tágabb értelemben a római jog jelentős szabálya a témakörben, hogy a hajós azért köteles helytállni a matróz (*nauta*) valamennyi cselekményeiért, mivel őt saját veszélyére alkalmazta (Ulp. D. 4, 9, 7 pr.),³⁸⁴ illetve egy interpolált forráshely a fenti szabállyal ellentétesen kimondja, hogy a vállalkozó nem saját veszélyére is felelni tartozik (*adhibuit*) gyakorlatilag a nem megfelelő tulajdonságokkal bíró (szakszerűtlenül tevékenykedő) alkalmazottakért (Ulp. D. 4, 9, 7, 4).³⁸⁵ Az alvállalkozás modern, világos szabályozását a francia *Code civil* (1804) 1797. cikkében találjuk,³⁸⁶ e szerint a vállalkozó felelőssége az alvállalkozóért a vállalkozó vétkességére tekintet nélkül fennáll.³⁸⁷ A mai francia jog az alvállalkozás (*sous-traitance*) kérdését az 1975. december 31-én kelt 75-1334. számú törvényben szabályozza.³⁸⁸ A német jogban a *Bürgerliches Gesetzbuch* (1896) az alvállalkozás (*Subunternehmen*)

379 ReNEUAL (EN version), 173.

380 ReNEUAL (ES version), 239.

381 A közigazgatás és a polgári jog kapcsolatára vö.: Koi Gyula: *a közigazgatási jog szerepe a megalkotandó Polgári Törvénykönyv tükrében*, Polgári jogi kodifikáció, 2008/2, 3–12. Érdemes felhívni a figyelmet a „közigazgatási magánjog” mint német sajátosság megjelenésére (private administrative law; Verwaltungsprivatrecht; Derecho privado administrativo) a szabályozás körében: ReNEUAL (EN version) 152–153.; ReNEUAL (ES version), 217.

382 További bérbeadás.

383 A problémára lásd: Bernhard WINDSCHEID: *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Ebner-Seubert, Stuttgart, 1879, 509. HARMATHY Attila: *Felelősség a közreműködőért*, KJK, Budapest, 1974, 32. Zimmermann azzal a megjegyzéssel hivatkozik a francia (Domat, Pothier), a német, és az angol jogirodalomra (Gifford), hogy e jogokban az idézett Digesta szöveghely a másért való felelősség körében jelentős hatást gyakorolt. Reinhard ZIMMERMANN: *The Law of Obligations, Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Oxford, OUP, 1996, 1124, főszöveg és 218. lábjegyzet. Az idézett Gaius szöveghelyet, mint a szárazföldi fuvarozás egyik általános szabályát említi: FÖLDI András: *Kereskedelmi jogintézmények a római jogban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1997, 37, 50. lj.

384 FÖLDI: i. m., 79.

385 FÖLDI: i. m., 80. főszöveg és 79. lj. Földi helyesen utal rá, hogy az „alkalmazott”, „alkalmazás” kifejezést használni ebben az esetben nem jelent kortévesztést, vö. A klasszikus római jog körében alkalmazottakra utaló alaptanulmány címevel: Fritz SCHULZ: *Die Haftung für das Verschulden der Angestellten im klassischen römischen Recht*, Holder, Wien, 1911.

386 Ezt az artikulust az 1804. március 7-i kodifikáció 1804. március 17-én léptette hatályba.

387 „L'entrepreneur répond du fait des personnes qu'il emploie.” Vö. még: Jean NÉRET: *Le sous-contrat*, LGDJ, Paris, 1979.

388 Georges WIEDERKEHR et al.: *Code civil*, Dalloz, Paris, 2014, 2278–2280, illetve: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000889241 (2015. 10. 15.)

szabályait külön nem tartalmazza,³⁸⁹ hasonlóan a régi és új olasz *Codice civile* (1865 és 1942)³⁹⁰ és a spanyol *Código civil* (1889)³⁹¹ megoldásához. A fentebb említett francia alvállalkozásról szóló törvény négy címe (*titre*) az általános meghatározások (*dispositions générales*) [1–3. §§], a közvetlen (megrendelő által történő) díjfizetés (*paiement direct*) [4–10. §§], a közvetlen kereset (*action directe*) [11–14. §§], és a vegyes rendelkezések (*dispositions diverses*) kérdéseit szabályozza. Az alvállalkozás³⁹² ezen szabályozás szerint az az eset, amikor a vállalkozó a saját felelősségére olyan alvállalkozót bíz meg, aki részben vagy egészben köteles (szerződéses félként) teljesíteni a vállalkozási szerződésben vagy a közszerződésben (közjogi megállapodásban)/közbeszerzésre irányuló szerződésben (*marché public*) foglaltakat. A szerződés a francia Államtanács irányadó gyakorlata szerint 600 euróig tekintendő kis értékűnek. A közvetlen (megrendelő általi) vállalkozói díjkifizetésről történő lemondást szóban is köteles a másik fél elfogadni. A keresetjogi rendelkezések valamennyi alvállalkozási szerződéstípusra vonatkoznak. A vegyes rendelkezések alapvetően a törvény területi hatályát érintik, ezekkel bővebben a vonatkozó ReNEUAL szabályok elemzése során foglalkozunk. A ReNEUAL szabályozás elvi lehetőségként felvetődő előképe az a gyakorlati alapozású szakirodalom, amely már az Európai Közösségek³⁹³ óta jelen van az alvállalkozásokat illetően is, bár ezek értéke jelenleg inkább csak jogtörténelmi jellegű.³⁹⁴ az alvállalkozásra a hagyományosan 1928. évi (ötödik) Magyar magánjogi törvényjavaslat (Mtj.) néven ismert,³⁹⁵ szokásjogi alapon alkalmazott, de törvényerőre sosem emelt³⁹⁶ tervezet is tartalmazott szabályozást. Az Mtj. 1599. § első három fordulata tartalmazott rendelkezést az alvállalkozóra: „Aki valamely mű előállításában, különösen építkezésben, mint munkavállaló, alvállalkozó vagy anyagszállító oly szerződés alapján működik közre, amelyet nem a mű megrendelőjével, hanem a mű előállítására kötelezett vállalkozóval kötött: az őt e közreműködése fejében illető munkabért vagy egyéb ellenértéket a mű megrendelőjétől csak annyiban követelheti, amennyiben ez a vállalkozónak a mű előállítása fejében

389 Reiner SCHULZE: *Bürgerliches Gesetzbuch. Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2014.

390 Adolfo di MAJO: *Codice civile – Con la costituzione i trattati U.E. e C.E. e le principali norme complementari*, Giuffrè, Milano, 2003.

391 Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado: *Código civil de España actualizado* (2013). www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1889-4763 (2015. 10. 15.)

392 A jogirodalomból lásd: NÉRET: *i. m.*, 169–194.

393 E témakör enciklopédikus összefoglalása: Akos G. TOTTH: *The Oxford Encyclopaedia of European Community Law I. Institutional Law II. The World of Internal Market*, Oxford, Clarendon, 1990.

394 Commission of the European Communities: *Practical guide to legal aspects of industrial sub-contracting within the European Community I. The sub-contract*, Luxemburg, OOPEC, 1989. Továbbá: *European guide to alliances between subcontracting SMEs*, Luxemburg, Eur-Op, 1998.

395 500. szám (!) Törvényjavaslat Magyarország Magánjogi Törvénykönyve. H.n., [1928] K.n. A törvényjavaslat indokolásának csupán az első kötete jelent meg, a második (kötelmi és öröklési jogi) kötetnek az országgyűlési irományok vagy más anyagok közt sincs nyoma. Az első kötet: *Indokolás Magyarország Magánjogi Törvénykönyvének Törvényjavaslatához I. Történeti áttekintés*. A törvényjavaslat általános jellemzése. Bevezető szabályok. Első rész: személyi és családi jog. Második rész: dologi jog. H.n., [1928] Váci kir. Fegyintézet nyomdaja.

396 A (részben a történeti katalizmak okán létrejött) szokásjogias szabályozás az 1945 előtti magyar jog egyik megkülönböztető ismérve a történeti alkotmány, a Szentkorona-tan, valamint Werbőczy *Hármaskönyvének* szakadatlan alkalmazása mellett. Ugyanakkor a kodifikáció és az egységes jog (a jogegység) iránti törekvés a három nagy jogágban mindig is megvolt.

adása.”³⁹⁷ Az alvállalkozó itt más közreműködőkkel (munkavállaló, anyagszállító) együtt került felsorolásra elsősorban az építési szerződés körében, és az ellenérték (munkabér és más – tehát kifejezetten a díjat nem nevesíti) iránti követelést támasztani alapvetően a vállalkozóval szemben lehet (és csak akkor a megrendelőtől, ha az a vállalkozónak adós marad). A későbbi magyar szabályozásban témák szempontjából figyelemre méltó az első ténylegesen elfogadott Ptk. (1959. évi IV. törvény) 398. §-a, mely szerint az alvállalkozó hibás teljesítése alapján a vállalkozó mindaddig érvényesíthette a jogait, amíg a vállalkozó a szerződésszegés miatt helytállni tartozik, feltéve, hogy a vállalkozó a minőségvizsgálat iránti követelménynek eleget tett. A Ptk. nagykommentár³⁹⁸ ezt a szabályt a 398. § elemzése során alappal és találóan nevezi az alvállalkozó (közreműködő) meghosszabbított felelősségének. Ez alapján az alvállalkozó felelőssége (a normaszövegben írt feltétel teljesülésekor) a vállalkozó felelősségének időtartamáig hosszabbodik meg. Ennek az volt az oka, hogy a komplexebb tevékenységeket illetően már ekkor is egy vállalkozóhoz számos, különféle feladatot megvalósítani tartozó alvállalkozók serege tartozott, ugyanakkor a vállalkozó tevékenysége csak az alvállalkozók cselekményeit követően, időben osztottan lehetséges, és csak a mű elkészültét követően derül fény egy-egy alvállalkozó felelősségére, mely az elévülés miatt akár el is enyészhet. A szabályozás a jogvesztő határidőkön túl kiterjedt azokra az esetekre is, mikor az elévülés nyugvásának szabálya sem segített volna. Jelenleg a korábbi szavatossági határidők elévülések lettek, így a hiba fel nem ismeréséig az elévülés nyugszik. A mai hazai szabályozás fényében az új Ptk. (2013. évi V. törvény) rendelkezései annyiban hasonlatosak a régihez, hogy az alvállalkozásra a vállalkozási szerződés szabályai vonatkoznak. Azonban a hazai magánjog (polgári jog) a kötelmi jog diszpozitív jellegét támogatja, így a szabályoktól eltérést enged. Az alvállalkozás tekintetében alkalmazandó a Ptk. 6:129. § a közreműködő (korábban teljesítési segéd) igénybevételére regulációja. Az alvállalkozó igénybevételére külön rendelkezés tehát nincs, a törvény nem veszi át sem az alvállalkozásra, sem a fővállalkozásra vonatkozó régi szabályokat.³⁹⁹ A mintakódex IV-37. cikk szól az alvállalkozási szerződések megengedhetőségéről (*admissibility, admisibilidad*) és hatályáról (*scope, ámbito*). Előzetesen szükséges visszaaltni a szabályozás IV. 2. i) alpontjára, amely az alvállalkozást a római jogi alapú európai magánjogi hagyományok alapján az alábbiakban határozza meg: „»Alvállalkozó«: bármely személy, aki/amely meglévő uniós szerződés végrehajtása céljából a vállalkozóval szerződéses jogviszonyra lépett.” a meghatározás „aki/amely” kitételéből következik, hogy az alvállalkozó természetes személy és jogi személyiséggel rendelkező (vagy nem rendelkező) gazdasági társaság (vagy más szervezet) is lehet. Az elemzendő pontban az (1) tárgyalja a megengedhetőség kérdését, szövegazonosan a DCFR IV. C. – 2:104. szakaszával és a IV. D. – 3:302. szakaszával, továbbá az EFR 161. szakaszával. Hatálybalépés esetén a jogrendszer egységének mondana ellent több azonos szövegű szabályozás megléte (ez felesleges). A normaszöveg-tervezet a megengedhetőség vonatkozásában abban áll, hogy

397 Törvényjavaslat Magyarország Magánjogi Törvénykönyve, i. m., 423.

398 Havasi Győző: XXXV. fejezet – a vállalkozás = a Polgári Törvénykönyv magyarázata II., szerk. Eörsi Gyula, GELLÉRT György, KJK, Budapest, 1981, 1897–1898.

399 BARTAL Géza: Vállalkozási szerződés az új Ptk.-ban, Gazdasági Jog, 2014/2, 9–15., lásd különösen az alvállalkozásról a 10. oldalon írtakat.

alvállalkozási szerződés kötéséhez az uniós hatóság hozzájárulása (engedélye) nem szükséges, kivéve, ha a szerződés személyes teljesítéshez (*intuitu personae* jelleghez) kötött. Valójában azonban a szöveg nagyon is konkrét és szigorú (ám indokolt) feltételeket szab a szerződéses alvállalkozó bevonhatóságához. Személyi oldalról perszonális tulajdonságként a szabályozás nevesíti a szakértelmet, dologi oldalról a felhasznált anyagok és eszközök minőségét az EU jogszabályoknak való megfelelés alapján rendeli vizsgálni, teleológiai pedig az adott dolgoknak alkalmasnak kell lenni arra a célra, amelyre használni kívánják. Az alkalmasságnak a dolog fő tulajdonságában (ez lehet természetes és törvényes tulajdonság is) kell rejlenie (tehát evező helyett mondjuk nem teljesíthetnek péklapáttal, noha szükséghelyzetben péklapáttal is lehet evezni). Az elszámolásra a szabályozás az EU költségvetési rendeletének alkalmazását köti ki. A (2) bekezdés a vállalkozó – alvállalkozó – megrendelő – EU hatóság négyelemű viszonyrendszerében fő szabályként kizárja a szerződéses közvetlen jogviszonyt a vállalkozó és az EU hatóság között. Uniós szerződés (uniós hatósággal kötött közszerződés) ettől eltérést engedhet, de csak a jogviszony terjedelme és következményei vonatkozásában. A (3) bekezdés az uniós szerződés fő kötelezettjeként a vállalkozót nevezi meg, és egyben az alvállalkozó korlátlan felelősségét is megállapítja az EU hatóság felé. Nyilvánvaló jogszabály-szerkesztési hiba a két össze nem tartozó rendelkezést egy bekezdésben szabályozni. A (4) bekezdés kizárja az EU hatóság felelősségét harmadik személyek (megrendelők és mások) irányában az alvállalkozó gondatlanságának esetére.

2. Az alvállalkozási szerződésekre alkalmazandó jog megválasztása⁴⁰⁰

A mintakódex az (1) bekezdésben az alvállalkozási szerződésekre alkalmazandó jog kérését tárgyalja. A szabályozás két lehetséges esetet különít el: nem kifejezett a nevesítése ugyan, de a szabályozás szerinti első esetkör az, amikor az alvállalkozási szerződésekre alkalmazandó jogra konkrét rendelkezés vonatkozik, azonban ezt a szabályozás szövege csak negatív jelleggel említi. A reguláció maga nem tér ki rá, de valószínűnek látszik, hogy a konkrét rendelkezés nyilvánvalóan kellő legális alap meglétében gyakorlatilag úgy értelmezendő, mint az alkalmazandó jog meghatározása. A szabályozás hibája, hogy nem nevesíti, hogy ezek a konkrét rendelkezések az uniós jog pontosan mely szegmenseiben találhatóak. A reguláció másik ága, amikor az alvállalkozási szerződésekre alkalmazandó jogot az a nemzeti jog határozza meg, amely a vállalkozó tevékenységére irányadó jog. Nyilvánvalóan ilyen lehet az adott vállalkozásra alapításából kifolyólag irányadó jog, azaz a vállalkozás hazai joga. Ebből egyben szükségképpen az is következik, hogy ez esetben az uniós jog saját maga zárja ki önnön alkalmazhatóságát. Ezen cikk elméleti háttere, gyakorlatilag a nemzetközi magánjognak (tehát a jogösszeütközések jogának, azaz a *kollíziós jognak*)⁴⁰¹ a jogválasztásra vonatkozó elmélete – nyilvánvalóan bizonyos fokú uniós jogi specifikumokkal kiegészítve.

400 Az alfejezet Iván Dániel írása.

401 A témáról részletesen Lásd: MÁDL Ferenc, VÉKÁS Lajos: *Nemzetközi magánjog és nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2012, 555.

A legtágabb értelemben vett elvi háttérrel gyakorlatilag a római jogi alapú, és ezáltal a nagy európai polgári jogi kodifikációkban meggyökeresedett szerződési jog adja.

A reguláció (2) bekezdése egy kizáró szabályt tartalmaz a IV-38 (1) bekezdése vonatkozásában, melyet illetően kifejti, hogy az általunk elemzett (1) bekezdésben foglaltak nem érintik a IV-37. cikk (1) bekezdését; azaz az alvállalkozásra vonatkozó legalapvetőbb szabályokat az alkalmazandó joggal kapcsolatos jogválasztás nem módosíthatja, mindebből tehát az következik, hogy az európai unió ezen esetekre a mintakódexbe foglalt reguláció alkalmazását köti ki.

3. Az Unió hatóságok alvállalkozók felé fennálló kötelezettségei⁴⁰²

Az (1) bekezdés látszólagosan terjedelmes volta ellenére, valójában technikai jellegű szabály. Megalkotásának oka abban gyökeredzik, hogy az uniós hatóság és az alvállalkozó közötti kapcsolat közvetlen hiánya alapvetően az alvállalkozás jogintézményének sajátosságából ered. Ugyanitt kerül kifejtésre az alvállalkozók peres eljárásai tekintetében az uniós hatóság számos kötelezettsége. Az alvállalkozói peres eljárások jelen esetben kiterjednek: az EUB általi jogalkotási és egyéb aktusok jogszerűségének vizsgálatára (EUMSZ 263. cikk), az EUB előtti jogsértés megállapítása iránti keresetekre (EUMSZ 265. cikk), az EU szerződéses felelősségére (EUMSZ 340. cikk). Mind a közvetlen kapcsolat hiányából, mind az alvállalkozói peres eljárásokból adódóan az uniós hatóságok felé a szabályozás számos követelményt támaszt, amelyet összefoglalóan a megfelelő ügyintézés elvei néven foglalhatunk össze,⁴⁰³ és amelyeket a kommentált bekezdés tételesen felsorol (III-3., III-5., III-7., III-8., III-9., III-10.,

402 Az alfejezet Iván Dániel írása.

403 A megfelelő ügyintézés elve kapcsán utalni kell a Törvényszék (nyolcadik tanács) a The Health Food Manufacturers' Association és társai kontra Európai Bizottság T-296/12. sz. ügy kapcsán hozott ítéletére: „[...] az Európai Unió Alapjogi Chartája 41. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében a megfelelő ügyintézés elve magában foglalja többek között mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák. E tekintetben a Bíróság pontosította, hogy a megfelelő ügyintézés elve, ahogyan az az említett rendelkezésből kitűnik, nem vonatkozik az általános hatályú jogi aktusok megalkotásának folyamatára. [...] Ugyanis a valamely meghatározott személyre vonatkozó közigazgatási eljárásban fennálló meghallgatáshoz való jog nem ültethető át valamely általános intézkedés elfogadásához vezető eljárásra [...]” [97–98. bekezdés].

III-11., III-13., III-14.,⁴⁰⁴ III-15., III-22., III-23., III-29., III-30., III-31., III-32., cikkek). Az e cikkekben foglalt elvek legnagyobb része a legtöbb európai uniós tagállam belső igazgatási jogának is alapelve, ugyanakkor néhány elv más jogágból került átvételre (III-10., III-11., III-14. cikkek a büntető eljárásjog alapelvei közül)⁴⁰⁵, továbbá számos elv valamennyi jogi eljárásnak alapvető princípiuma (III-3., III-9., III-13., III-15., III-22., III-23., III-29., III-30. cikkek), illetve van néhány elv, amely ebben a konstellációban nem értelmezhető (III-5., III-31. cikkek), végezetül van olyan elv, amely a technikai fejlődés folytán került bele a mintakódexbe (III-32. cikk).

A (2) bekezdés az (1) bekezdés alkalmazhatóságának garanciális szabálya, vagyis ez azt jelenti, hogy az uniós hatóságnak kell lehetővé tennie azt, hogy a vállalkozó tegyen eleget az alvállalkozóval szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének az (1) bekezdésben olvasható megfelelő ügyintézésre vonatkozó elveknek megfelelően.

A (3) bekezdésben annak a jogi helyzetnek a szabályozása olvasható, amikor az uniós szerződésben félként részt vevő uniós hatóság – különösebb korlát nélkül – az alvállalkozó teljesítését minden tekintetben kifogásolhatja. Erre nézve a szabályozás deklarálja az uniós hatóság tájékoztatási kötelezettségét az alvállalkozó irányába. Ennek folytán a kifogásolás vonatkozásában az alvállalkozót megilleti a meghallgatáshoz való jog. Az Uniós hatóságnak lehetősége van bármely alvállalkozó lecserélésére, de e tekintetben egy előzetes tájékoztatási kötelezettséget keletkeztet a szabályozás az érintett alvállalkozó irányában, melyhez az uniós hatóság e szándékról történő nyilatkozata mellett egyidejűleg indokolási kötelezettség is társul. Emellett az alvállalkozónak lehetőséget kell biztosítani az ügyre vonatkozó észrevételei közlésére, mivel az alvállalkozó lecserélésére irányuló kérés a vállalkozóhoz csak ezen megelőző eljárások lefolytatását követően nyújtható be.

A (4) bekezdés a vállalkozó és az alvállalkozó viszonylatában az uniós hatóság részére fogalmaz meg egy folyamatos ellenőrzési kötelezettséget, mely a vállalkozó pénzügyi stabilitására vonatkozik. E kötelezettség már az uniós szerződés vállalkozónak való odaítélése előtt

404 Megemlítendő az EFTA Felügyeleti Hatóság önvádra kötelezés tilalma vonatkozásában hozott 442/12/COL határozata (2012. november 29.): „Az önvádra kötelezés tilalmával kapcsolatosan tett kérelmek értékelése során a meghallgatási tisztviselő mérlegelheti, hogy a vállalkozások által benyújtott kérelmek nyilvánvalóan megalapozatlanok-e, vagyis pusztán halogató védekezési taktikáról van-e szó.” [(9) bekezdés] „Amennyiben a felügyeleti és bírósági megállapodás 4. jegyzőkönyve II. fejezete 18. cikkének (2) bekezdése szerinti információkérés címzettje a Bíróság és az EFTA-Bíróság ítélkezési gyakorlatában meghatározott önvádra kötelezés tilalmára hivatkozva megtagadja a válaszadást egy ilyen információkérésben szereplő kérdésre, az információkérés kézhezvételét követő megfelelő időn belül a meghallgatási tisztviselő elé terjesztheti az ügyet. A meghallgatási tisztviselő szükség esetén, és figyelemmel arra, hogy el kell kerülni az eljárások indokolatlan elhúzódtását, indokolással ellátott ajánlást fogalmazhat meg arra vonatkozóan, hogy alkalmazandó-e az önvádra kötelezés tilalma, továbbá tájékoztathatja a Versenypolitikai és Állami Támogatási Igazgatóság igazgatóját az általa levont következtetésről, amelyet ezt követően figyelembe kell venni a felügyeleti és bírósági megállapodás 4. jegyzőkönyve II. fejezete 18. cikkének (3) bekezdése alapján meghozandó bármely határozatban.” [2. fejezet 4. cikk (2) bekezdés b) pont].

405 A büntetőeljárás alapelveiről részletesen lásd: BELEGI József, BERKES György szerk.: *Büntető eljárásjog I–III. Kommentár a gyakorlat számára*, HVG-ORAC, Budapest, 2015.; illetve BELOVICS Ervin, TÓTH Mihály: *Büntető eljárásjog*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 596.

fennáll és a szerződés egész időtartama alatt folyamatosan tart, gyakorlatilag a szerződés teljesedésbe menéséig, azaz az ún. *contractus* perfektuálódásáig.

VIII. A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK SZEREPE AZ UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGOK RENDSZERÉBEN – A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE ÉS JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA A KÖZIGAZGATÁSI SZERZŐDÉSEK SZABÁLYOZÁSÁT ILLETŐEN⁴⁰⁶

A Modell Szabályok szerződésekre vonatkozó IV. Könyvének értékeléséhez mindenképp megjegyezzük, hogy ahol kritikai észrevételeket fogalmazunk meg, azt csak a feladat rendkívüli nehézségének hangsúlyozása mellett tehetjük. A közigazgatás által kötött szerződések elméleti és gyakorlati problémái a nemzeti jogrendszerek kontextusában is kihívást jelentenek mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás számára, különösen a közjogi és magánjogi elemek együttes jelenlétére tekintettel. Jóval komplexebb problémák jelentkeznek ugyanakkor, amikor ezen szerződéseknek egy uniós szintű szabályozása lenne a cél, ahol az uniós szabályok és a tagállami szerződési jogok viszonyát, illetve adott esetben az alkalmazandó tagállami szerződési joggal való összhang kérdéseit is rendezni kell. Figyelembe véve, hogy a közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos joganyag és elméleti megközelítés nagyon eltérő az egyes tagállamokban,⁴⁰⁷ álláspontunk szerint a Modell Szabályok alkotói helyesen húzták meg a határt arra vonatkozóan, hogy egy egységes európai kodifikáció célja kifejezetten az Európai Unió szerveinek szerződéseire korlátozódó szabályozás lehet.

Ebben a körben az uniós szintű kodifikáció szükségességét nem elvetve, kérdésesnek tartjuk ugyanakkor, hogy a szerződésekkel kapcsolatos szabályok mennyire illeszkednek egy közigazgatási eljárási szabályozás keretei közé. A IV. Könyv alapvetően anyagi jogi rendelkezéseket tartalmaz, a Modell Szabályokhoz való kapcsolódását első sorban az alkotók azon koncepciója teremti meg, amely szerint az uniós hatóságok minden döntésének, amely egy szerződés megkötésével, módosításával vagy teljesítésével összefügg, meg kell felelnie a közigazgatási eljárási szabályok és a tisztességes ügyintézés (jó közigazgatás – *good administration*) elvének. Ez a megközelítés különösen a IV-7. és IV-21. cikkekben jelenik meg. Ahogyan az e cikkekhez fűzött tanulmányrészekben is utaltunk rá, éppen az itt alkalmazott szabályozási megoldás tekinthető a Modell Szabályok IV. Könyve leginkább vitatható elemének, a közigazgatási eljárás szabályai ugyanis – álláspontunk szerint – nem vehetőek át egy az egyben a szerződéses jogok gyakorlása során. Azon túl, hogy egy szerződéses jogviszonyra vetítve e szabályok megfelelő értelmezése, az abból eredő követelmények meghatározása is nehézséget jelent, a szerződéses viszonyoknak a hatósági döntések meghozatalára irányuló eljárásoktól lényegesen eltérő vonásai, különösen a felek eltérő pozíciója miatt nem – vagy legalábbis nem a szerződések teljes körére – tűnik indokoltnak a közigazgatási eljárási szabályok alkalmazásának ilyen kiterjesztése. Kérdéses,

⁴⁰⁶ A fejezet Várhomoki-Molnár Márta írása.

⁴⁰⁷ Lásd HARMATHY: *i. m.*

hogyan azon szerződéses jogviszonyok esetében, ahol a szerződés tartalmát tekintve magánfelek között is ugyanúgy létrejöhetne, szükséges-e a közigazgatási eljárási követelmények előírásával ilyen többlet védelemben részesíteni a szerződő felet, illetve az esetleg nem aránytalan elvárás-e a szerződő közigazgatással szemben. Ahogyan a korábbiakban a tanulmány is rámutatott, a tervezet megoldása a szerződésekkel kapcsolatos igények érvényesítésével összefüggésben hatásköri problémákhoz is vezethet.

A közigazgatási eljárásjogi követelményeknek a szerződéses jogok gyakorlása során történő alkalmazását a Modell Szabályok attól függetlenül írnák elő, hogy magára a szerződésre egyébként az uniós vagy valamely tagállam joga alkalmazandó-e. Ez a megoldás feltételezi az eljárási követelményeknek a szerződésre egyébként irányadó szerződési anyagi jog szabályaitól való elkülöníthetőségét. Álláspontunk szerint egy szerződéses jogviszonyban ugyanazon jognyilatkozat megtétele kapcsán e két dimenzió elválasztása mesterséges konstrukciónak tűnik, amelynek gyakorlati alkalmazhatósága számos kérdést vet fel. Például szolgálhat erre egy olyan eset, ahol valamely szerződéses jog gyakorlása a tagállami jog szerint jogszerűen történt, érvényes – polgári jogi joghatás kiváltására alkalmas – jognyilatkozat, a Modell Szabályokban foglaltakat figyelembe véve ugyanakkor közigazgatási eljárási szempontból jogsértő. A IV-35. cikk (3) bekezdése erre az esetre is előirányozná az uniós jogi jogsértés orvoslását, amely jelentheti az adott esetben a szerződés megkötésére vagy újratárgyalására vonatkozó kötelezettséget vagy kompenzáció fizetését. Látható, hogy e jogkövetkezmények szükségszerűen belépnek a szerződéses viszonyok körébe és végső soron megváltoztatnák a szerződési jog szerinti jogkövetkezményeket.

A fentiekre tekintettel – amennyiben a Modell Szabályok uniós rendeletként elfogadást nyernének – az alkalmazhatóság szempontjából megfontolandó lehet a közigazgatási eljárási követelmények kiterjesztésének elhagyása a szerződéses viszonyokra. Igaz ugyanakkor, hogy ez a szerződéses könyv inkorporálásának indokoltságát is kétségesse tenné az uniós közigazgatási eljárásjog szabályai körében. Tekintve, hogy a tervezet az uniós közigazgatás által kötött szerződések széles körét a hatálya alá vonja, alternatívaként megfontolandó lehet e követelmények alkalmazásának, illetve egy esetleges, egységes uniós közigazgatási eljárásjogot szabályozó uniós jogalkotási aktus hatályának leszűkítése azon megállapodásokra, amelyek esetében az uniós hatóság közhatalom gyakorlójaként vesz részt a jogviszonyban. Ahogyan az I. Könyv bevezetésében az alkotók is utalnak rá, az európai közigazgatási eljárási kodifikációk jellemzően csak néhány szabályt foglalnak magukban a közigazgatás által kötött szerződésekről. A magyar Ket. például a hatósági szerződések szabályait tartalmazza;⁴⁰⁸ a német szövetségi közigazgatási eljárási törvény a közjogi jogviszonyt létrehozó vagy alakító szerződés (*öffentlich-rechtlicher Vertrag*) szabályairól rendelkezik.⁴⁰⁹

Az uniós jog végrehajtása során az Unió alkotmányos értékeit garantáló egységes közigazgatási eljárási szabályok megfogalmazása a szerződések ilyen széleskörű szabályozása nélkül is megállná a helyét. Fontos eredménye ugyanakkor a Modell Szabályoknak,

408 2004. évi CXL. Törvény 76–77. §

409 *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) Teil IV.*

hogy az uniós szerződések körében egy nem vitatottan létező szabályozási igényre kívánnak megoldást nyújtani, és ennek keretében nagy alaposággal veszik számba és különítik el a közigazgatás által kötött szerződések különféle formáit. Az ezekre alkalmazandó szabályok megfogalmazásakor pedig a tagállami tapasztalatokat is figyelembe véve teszik meg javaslatukat.

A IV. Könyv szabályait az uniós szerződések kapcsán egy értékes összegezésnek látjuk, amely ugyanakkor változatlan formában jelenleg még nem érett meg a jogalkotási aktusban való megjelenésre. Talán ennek is szól a IV. Könyv bevezető mondata, amely szerint annak szabályait az uniós szerződésekkel kapcsolatos szakmai vitákhoz való hozzájárulásként olvashatjuk.

Fábián Adrián – Fazekasné Pál Emese – Józsa Zoltán

V. KÖNYV

A KÖLCSÖNÖS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

A) BEVEZETÉS⁴¹⁰

Általánosságban a közigazgatási szervek közötti (kölcsonös) segítségnyújtás (másképpen: közigazgatási jogsegély) célja annak megakadályozása, hogy közigazgatási feladatok ellátatlanok maradjanak a közigazgatási hatóságok között szervezeti, feladat- és hatásköri elkülönülés miatt.

A közigazgatási szervek közötti segítségnyújtás uniós szabályozása viszonylag korán megjelent ágazati szinten: a legkorábbi, a tárgyban született uniós normák az adóztatás és a bankfelügyelet területén kibocsátott 1977-es irányelvek. Az Unió jog tehát régóta ismeri a közigazgatási szervek közötti kölcsönös segítségnyújtás intézményét, de továbbra is az ágazati szintű uniós szabályozás a meghatározó.⁴¹¹

A *Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/92/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/93/EGK rendelet (1993. július 2.)* több cikke is utal a vámhatóságok közötti kölcsönös segítségnyújtásra. A 324. cikk értelmében a „tagállamok vámhatóságai kölcsönösen segítséget nyújtanak egymásnak az e fejezetnek megfelelően az áruk közösségi helyzetének bizonyítására használt okmányok hitelességének és helyességének, valamint az ilyen alakiságok szabályosságának ellenőrzésében”.

A *fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet (2004. október 27.)* utal a belső piaci jogszabályok végrehajtása céljából a közigazgatási szervek közötti együttműködésről szóló, 1996. július 8-i tanácsi állásfoglalásra. (Az állásfoglalás elismerte, hogy a közigazgatási szervek közötti együttműködés javítása érdekében további erőfeszítésekre van szükség.)

A rendelet 11. cikke értelmében a hatáskörrel rendelkező hatóságok ebből a rendeletből fakadó kötelezettségeiknek oly módon tesznek eleget, mintha saját országuk fogyasztói képviselésében és a saját kezdeményezésükre, vagy a saját országukbeli, más hatáskörrel rendelkező hatóság kérelmére járnának el.

A *belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (2006. december 12.)* nemcsak a tagállami hatóságok, hanem tagállamok közötti segítségnyújtásról is rendelkezik. Az irányelv 28. cikke kimondja, hogy a tagállamok egymásnak kölcsönösen segítséget nyújtanak,

410 A Bevezetés Fábián Adrián és Fazekasné Pál Emese írása.

411 Ferdinand KOPP – Ulrich RAMSAUER: *Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar*. Beck V, München, 2003, 132.

és a hatékony együttműködés érdekében intézkedéseket hoznak a szolgáltatók és az általuk nyújtott szolgáltatások felügyeletének biztosítására.

Az irányelv 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a Bizottság a tagállamokkal együttműködve a tagállamok közötti adatcsera céljából elektronikus rendszert hoz létre, figyelembe véve a meglévő információs rendszereket.⁴¹²

A *belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelvet (2006. december 12.)* a magyar jogba implementáló, a *szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény* 40. § (1) bekezdése értelmében a nemzetközi jogsegélyügyekben, valamint e törvény 45–47. § szerinti eljárásokban a hatóság más EGT-állam illetékes hatóságaival a belső piaci információs rendszeren (a továbbiakban: IMI-rendszer) keresztül, elektronikus úton tart kapcsolatot. [lásd az *Európai Parlament és Tanács 1024/2012/EU rendelete (2012. október 25.) a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről* (IMI-rendelet).]

Az Európai Unió tagállamaiban a vám- és mezőgazdasági jogszabályok végrehajtásáért felelős közigazgatási hatóságok e szabályok betartásának biztosítása érdekében együttműködnek egymással és a Bizottsággal a közösségi rendszer keretében. Az együttműködésre vonatkozó szabályokat a *tagállamok közigazgatási hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról, valamint a vám- és mezőgazdasági jogszabályok helyes alkalmazásának biztosítása érdekében e hatóságok és a Bizottság együttműködéséről* szóló *Tanács 515/97/EK rendelete (1997. március 13.)* szabályozza.

B) MODELL SZABÁLYOK AZ V. KÖNYVBEN

I. A KÖLCSÖNÖS SEGÍTSÉGNYÚJTÁS KÉRDÉSKÖRE AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGBAN⁴¹³

A tagállamok közigazgatási hatósága közötti kölcsönös segítségnyújtás intézménye közvetlenül levezethető az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikk (3) bekezdésében foglaltakból:

- „az unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteltben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában”;
- „a tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket”;
- „a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”.

412 Bővebben: BOROS Anita: *a közigazgatási eljárásjog europánizálódása – különös tekintettel a közbeszerzési jogorvoslatok europánizálására*, Pro Publico Bono, 2011/1, 5.

413 A fejezet 1–2. alpontja Fábián Adrián és Fazekasné Pál Emese írása, a 3–11. alpontja Józsa Zoltán írása.

Az V. Könyv értelmében a kölcsönös jogsegély, segítségnyújtás az egymásnak biztosított támogatás alapvető formája a különböző közigazgatási hatóságok között, a közigazgatási feladatok végrehajtásában, az uniós jog hatálya alatt.

A kölcsönös együttműködés abban rejlik, hogy a megkereső hatóság közigazgatási ügyben támogatást kér olyan (megkeresett) hatóságtól, amely valamely eltérő uniós joghatóság alá tartozik. Ahogyan az V. szakasz (1) bekezdésében nyilvánvalóvá válik, a kölcsönös segítségnyújtás egyaránt vonatkozik a jogsegély iránti megkeresésre két tagállam hatóságai, továbbá egy tagállam és az Európai Unió valamely hatósága között, amennyiben a megkeresések az uniós jog hatálya alá esnek.

A kölcsönös segítségnyújtás mind a tagállami, mind az uniós jogban évtizedek óta működő, bevált jogintézmény. Az V. Könyv ezekre az egyes ágazatokban már alkalmazott és eddig is jól működő mechanizmusokat alkalmazza. Célja, hogy még inkább elősegítse a az uniós jog végrehajtása érdekében szükséges hatóságok közötti együttműködést. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy az V. Könyv tartalma alapján megfelelő keretet fog nyújtani a kölcsönös segítségnyújtáshoz.

1. Az V. Könyv hatálya

Az V. Könyv úgy állapítja meg két hatóság közötti kölcsönös jogsegélyt, mint általánosan alkalmazandó kötelezettséget. Ez közvetlenül alkalmazandó az uniós jog minden területén, amíg a közigazgatási kooperáció más, fejlettebb formái – mint például a VI. Könyvben rögzített információcsere – nem alkalmazhatóak. A jogsegély szükségessége elsődlegesen a közigazgatási szerv területi hatáskörének elvéből fakad, amely akadályozza a megkereső hatóságot abban, hogy a feladatát önállóan elláthassa.

A jogsegély egyaránt előfordulhat vertikális (két tagállam hatósága között), illetve horizontális (egy tagállami és egy uniós hatóság között) viszonyban. Az V. Könyv – az I, II, III. Könyvvel ellentétben – nem csupán az uniós hatóságok közötti kölcsönös jogsegélyt, hanem tagállami és Uniós hatóság, valamint tagállami hatóságok közötti segítségnyújtást egyaránt érinti. Ezt az átfogó megközelítést az indokolja, hogy az alkalmazandó jogszabályok a kölcsönös jogsegélyt az uniós jog egy igen összetett részévé teszik. Bár elméletileg lehetséges lenne a minimumszabályok e két speciális részletét megalkotni, egyet a horizontális, egyet pedig a vertikális jogsegély számára, ez azonban tovább bonyolítaná az EU eljárási jogának e komplex területét.

Az V. Könyvben javasolt koncepció egyik fő előnye, hogy nem csupán az információcsere egyszerű formáit öleli fel, hanem az itt rögzített szabályok segítségével alkalmazhatóak az együttműködés összetettebb formái is, mint például a helyszíni vizsgálat lefolytatása vagy a dokumentumok kézbesítése. Tehát az e könyvben rögzített kölcsönös jogsegély lényegesen általánosabb, mint a VI. Könyv, mivel az csak az információs együttműködésre korlátozódik.⁴¹⁴

414 VARGA ZS.: *a közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása...*, i. m., 266.

A kölcsönös jogsegély V. Könyvben szabályozott (hagyományos) formái azonban az információs integráció legalacsonyabb fokát képviselik. Ezzel szemben a VI. Könyv azon kihívások megoldására helyezi a hangsúlyt, amelyeket az információcseréi egységes rendszerei vetnek fel, többek között az ún. strukturált tájékoztatási mechanizmusok. Az V. Könyv lehetővé teszi a különböző közigazgatási tevékenységek és a különböző ágazatok számára egyaránt irányadó minimumszabályok megalkotását.

A kölcsönös jogsegély (V. Könyv), illetve a kölcsönös információcseré (VI. Könyv) közötti szigorú különbségtétel megakadályozza az V. Könyv szabályainak alkalmazását olyan esetekben, amikor az alkalmatlan a kívánt cél elérésére.

A kölcsönös jogsegély V. Könyvben található fogalma nem alkalmazható minden olyan esetben tehát, amikor az EU jog a kölcsönös jogsegély kifejezést használja (pl. Az IMI-rendszer bizonyos munkafolyamatait tekintetében). Ehelyett az ilyen együttműködési formák a VI. Könyv hatálya alá tartoznak. Ez azt is jelenti, hogy azok a kihívások, amelyek az információcseré formáinak gyarapodásában rejlenek, a közigazgatási hálózatok létrehozásának irányába mutatnak, beleértve többek között az összehangolt ellenőrzés és a szakértői együttműködés szabályait, amelyek szintén a VI. Könyvben találhatók.

Az V. Könyv szűk alkalmazhatósági hatálya a kölcsönös jogsegély (segítségnyújtás) azon eljárási szakaszára vonatkozik, amely előkészíti a közigazgatási aktusokat, különösen a közigazgatási döntéseket. Az V. Könyvben megfogalmazott szabályok az igazságügyi és a végrehajtási segítségnyújtásra nem alkalmazhatók.

Az információs jogsegély gyakori alkalmazása miatt lényeges az egyéni – ide értve az adatvédelmi – jogok védelme. E jogok védelme megelőzi a közigazgatási hatékonyság követelményét. Éppen ezért az V. Könyv számos biztosítékot ír elő az informatikai és személyes adatok védelme érdekében, különösen a V-4 és V-5 cikkeiben.

2. Kölcsönös jogsegély a ReNEUAL Modell Szabályokban

Jelenleg nincs olyan általános uniós jogi norma, amely biztosítaná, szabályozná a határokat átszelő, többszintű kölcsönös jogsegély mechanizmusát. Ehelyett az EU és a tagállamok egyaránt olyan ágazatspecifikus szabályokra támaszkodnak, amelyek néhány korlátozott számú esetre vagy az EU egyes egyezményeire vonatkoznak.

A tagállamok közötti jóhiszemű együttműködés elvének a kötelezettsége ugyan pozitív irányban befolyásolhatja a kölcsönös jogsegély ágazatspecifikus szabályainak értelmezését, viszont nem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy konkrét kötelezettségek legyenek belőle levezethetők.

A kölcsönös jogsegély fontos részét képezi az uniós közigazgatási jognak. A kölcsönös jogsegélynek a vonatkozó szakirodalomban és az ágazatspecifikus uniós jogszabályokban sokféle koncepciója létezik. Ezek az ágazatspecifikus normák is különbözőek, ahogy erre korábban utaltunk is. Néhány ágazatspecifikus intézmény csupán a kölcsönös jogsegély kötelezettségét keletkezteti anélkül, hogy tovább részleteznék az e fogalom alá vonható feladatokat. Ezzel ellentétben az IMI-rendszer arra törekszik, hogy megkönnyítse

a kölcsönös jogsegélyből eredő kötelezettségek megvalósítását a strukturált információs mechanizmus révén. A *belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv* (2006. december 12.) viszont nem határozza meg pontosan a kölcsönös jogsegély fogalmát, egyszerűen csak használja a kifejezést azt feltételezve, hogy jelentése nyilvánvaló. Ez az irányelv az egyik olyan jogi norma, amely szabályok egész sorát adja a kölcsönös jogsegély általánosabb fogalma alá rendelve. Általánosabban elmondható, hogy az ugyanazon jogi jelenséget néha kölcsönös jogsegélyként, néhol közigazgatási együttműködésként említi.

3. A kölcsönös segítségnyújtás a közigazgatási eljárási szabályok rendszerében

A kölcsönös együttműködésre vonatkozó szabályok *fokozatosan jöttek létre* az egyes szakpolitikai területeken az adminisztratív, igazgatási kapcsolatokat erősítve. A kölcsönös együttműködési kötelezettség ma már kevésbé vonatkozik egyedi ügyekre, a folyamatos információcsere lép a helyébe.

Jelenleg nincs általános szabály, ami egyértelmű rendelkezést tartalmazna a határokon átnyúló vagy többszintű kölcsönös segítségnyújtásra. Az EU és a tagállamok vagy a korlátozott számban létező szektorspecifikus szabályokra vagy az Európai Tanács konvencióira támaszkodnak e tekintetben. Az EU 4. cikk (3) bekezdéséből fakadó kötelezettség betartása pozitívan hat a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó szektorspecifikus szabályok értelmezésére is, ugyanakkor ez még nem keletkeztet konkrét kötelezettséget. Emellett az EMU szerződés 298. cikk (1) bekezdés rögzíti, hogy: „feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai a nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.”

A kölcsönös segítségnyújtás *eltérő koncepciói* ismeretek. Néhány szektorspecifikus jogszabály egyszerűen csak előírja a kölcsönös segítségnyújtást anélkül, hogy annak tartalmát részleteznék. Az IMI ugyanakkor már segíti a kölcsönös segítségnyújtást azáltal, hogy strukturált információs rendszerekről beszél, illetve a már említett Belső Piaci Irányelv a belső piaci szolgáltatásról az egyedüli norma, amely részletszabályokat tartalmaz a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozóan a 28. cikkely keretében.

Az elsődleges jogi normák tekintetében a fenti két rendelkezés alapozta meg a kölcsönös együttműködés kötelezettségét, a tagállamok és a közösségi szervek között. Azóta az információcserével kapcsolatos kötelezettségeket *másodlagos jogi normák is* rögzítenek. Napjainkra az uniós jog egyre inkább *integrálttá* vált. Számos esetben mind a tagállamok, mind pedig az uniós szervek együttműködése valósul meg, függetlenül attól, hogy a végső döntés uniós vagy tagállami szinten születik. Ezt az eljárást gyakran *kompozit eljárásnak* nevezik.

A kompozit eljárások a legkülönbözőbb szakterületen léteznek, mint például a technikai biztonság, a termékbiztonság, a telekommunikációs szabályozás, a közbeszerzés, vagy a menekültügyi eljárások stb. A példák között megemlíthető, amikor a tagállami hatóság referenciahatóságként dönt arról, hogy bizonyos kockázatos termékek beengedhetők-e az uniós piacra.⁴¹⁵ Más területeken a kompozit eljárás eltérő hatóságokhoz kapcsolódik. Az eljárás a tagállamban kezdődhet, majd folytatódik egy uniós vagy tagállami

415 Az Európai Parlament és a Tanács 98/8/EK irányelve a biocid termékek forgalmáról.

ügynökség révén az Európai Bizottságot megelőzőn. Ilyen ügyre utal például az Európai Parlament és a Tanács 258/97/EK rendelete (1997. január 27.) az új élelmiszerekről és az új élelmiszer összetevőkről. Az eljárás összetett jellege mindig tartalmaz valamiféle kooperációt, vagy vertikálisan a tagállamok és/vagy horizontálisan a különböző tagállamok között. Az *információs kooperáció* tehát a modern uniós jog és eljárás központi elemét jelenti.

Az V. Könyv a kölcsönös együttműködésre, jogsegély iránti megkeresésekre vonatkozó szabályokat tartalmazza, melyek alkalmazása révén lehetővé válik az uniós jog végrehajtása a megkereső hatóság eljárása révén.

4. A kooperáció alapformája

Az együttműködés, a kooperáció alapvető oka az, hogy a megkereső és a megkeresett hatóság rendszerint eltérő joghatósággal (hatáskörrel vagy illetékességgel) rendelkezik, így az uniós jog alkalmazásához, végrehajtásához további információra, dokumentumra stb. van szükség.

A gyakorlatban *szoros együttműködés van* a tagállamok igazgatási szervei és az uniós szervek között a közpolitikai ciklus minden fázisában, a napirendek meghatározásától kezdve a döntéseken keresztül a végrehajtásig. Ebben a folyamatban a hagyományos határok a közvetlen és közvetett közigazgatás között egyre inkább elmosódnak, a különböző szintek összekapcsolódnak. Az Unió szintjén részese a tagállami közigazgatás végrehajtó tevékenységének, míg a tagállami adminisztrációk aktív szerepet játszanak az uniós jogalkotásban és az aktusok végrehajtásában.

Az uniós döntések európai szinten megvalósuló közvetlen végrehajtása kivételes, a tagállamok által megvalósított közvetett végrehajtáshoz képest. Az uniós modell a végrehajtási föderalizmusként értelmezhető, ami az együttműködés kooperatív jellegére helyezi a hangsúlyt.

Az intenzív igazgatási együttműködés legkézenfekvőbb területe az *uniós döntések végrehajtásának szakasza*. Ez jelentheti egyedi döntések végrehajtását, előkészítő döntések meghozatalát, vagy már meghozott döntések módosítását. Ezek a lépések különböző formákban valósulhatnak meg.

Kevésbé formális módja az igazgatási együttműködésnek az uniós döntések végrehajtása során az adminisztratív hálózatok alkalmazása. Ezek a különböző szakterületekhez tartozó információkat gyűjtik össze, rendszerezik, koordinálják, segítve az uniós jog végrehajtását. Az adminisztratív hálózatok mind vertikálisan, mind pedig horizontálisan átszövik az uniós kapcsolatokat, ad hoc vagy állandó jelleggel kötelezettséget keletkeztetnek a hatóságok számára akár igazgatási segítség vagy közös fellépés vonatkozásában.

5. A könyv alkalmazása

A kölcsönös jogsegély alanyai az *uniós hatóságok* és a *tagállami közigazgatási szervek*. Erre figyelemmel a kölcsönös jogsegély vertikális és horizontális viszonylatban jöhet létre.

Az előbbi esetben egy uniós hatóság és egy tagállami hatóság közötti kapcsolatról van szó, míg a tagállamok közötti kölcsönös segítségnyújtás horizontális kapcsolatot jelent.

A kölcsönös segítségnyújtás alapvető formája az *információcsere*, amely a hatóságok közötti együttműködés legminimálisabb szintjét jelenti. A megkeresésre történő információtovábbítás a kölcsönös segítség egyik formája, amit az európai adminisztráció különböző területein alkalmaznak, mint például a fogyasztóvédelemben, élelmiszerellenőrzés során, vagy az adóigazgatásban. Gyakorlati alkalmazását az uniós jog területén rugalmasságának köszönheti.

Az információ gyűjtése és továbbítása *célirányos* a megkeresett hatóság részéről, a jogsebélyben foglalt megkeresést kell, hogy kielégítse. A megkeresés, illetőleg a megkeresésében foglalt ügy tárgyához igazodóan *más együttműködési formák* is alkalmazhatók. A megkeresés irányulhat *helyszíni vizsgálat lefolytatására* vagy az ügyvel kapcsolatos *dokumentumok* szolgáltatására. A felsorolt kölcsönös segítségnyújtási formák nem zárják ki további, más kooperációs formák alkalmazásának a lehetőségét.

Az uniós szakpolitikai területek változatossága, sokszínűsége rugalmasságot követel meg az együttműködés tekintetében. Példaként megemlíthető az Európai Parlament és a Tanács 882/2004/EK rendelete,⁴¹⁶ melynek célja a nemzeti ellenőrzési rendszerek kialakításával és végrehajtásával kapcsolatos, harmonizált közösségi megközelítés révén orvosolni az élelmiszerek és takarmányok hatósági ellenőrzése tekintetében hatályos jogszabályok hiányosságait.

Vita tárgyát képezheti az uniós hatóságok *felülvizsgálati jogköre* (különösen a Bizottság szerepe) és a tagállamok viszonya az uniós jog végrehajtása és a kölcsönös segítségnyújtás kötelezettsége tekintetében. A felügyeleti jogkör speciális uniós jogi alapokat követel meg, amit a kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó szabályok nem biztosítanak. Jóllehet a tagállamok közigazgatási szervei hajtják végre az uniós döntéseket és járnak el a kölcsönös együttműködés jegyében, mindez *nem teremt általános felügyeleti jogviszonyt* az uniós szervek és a tagállami hatóságok között. A felügyeleti jogkörrel kapcsolatos jogosítványok a szektor specifikus rendelkezésekben találhatók, melyek meghatározzák a felügyeleti eljárás alá vont szervek kötelezettségeinek a teljesítését.

6. A kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó általános előírások

A kölcsönös segítségnyújtás, illetve együttműködés kötelezettsége nem jelenti azt, hogy az uniós jogszabály végrehajtása érdekében az érintett hatóságnak nem kell eleget tennie a kötelezettségének. A segítségnyújtás *kisegítő lehetőség*, mely arra az esetre korlátozódik, amikor arra valóban szükség van.

Erre utal a jogszabályban alkalmazott „cannot reasonably be expected”, azaz „ésszerűen nem várható el” kitétel, azaz a megkereső hatóság *mindent megtett* a kötelezettség teljesítése végett, ugyanakkor valamilyen ok vagy körülmény miatt nem várható el tőle a feladat végrehajtása.

⁴¹⁶ 2004. április 29.

Példaként megemlíthető az adóügyekben történő kölcsönös igazgatási együttműködésről szóló konvenció,⁴¹⁷ mely lehetővé teszi a megkeresett állami szervnek az együttműködés visszautasítását, ha a megkereső állam nem vett igénybe minden jogi és adminisztratív lehetőséget, kivéve, ha ezen eszközök alkalmazása aránytalan nehézségekkel járt volna.

A kölcsönös segítségnyújtás oka lehet, hogy vagy *jogi akadályok*⁴¹⁸ teszik nehezzé a feladat saját erőből történő megoldását vagy *tényszerű körülmények*. A segítségnyújtás során érvényesülnie kell az *igazgatási hatékonyság* követelményének,⁴¹⁹ továbbá az eljárásnak összhangban kell lennie olyan igazgatási alapelvekkel, mint a jogszerűség, szubszidiaritás, arányosság, hatásosság.

Az *arányosság követelménye* alapján a megkereső hatóságnak figyelembe kell vennie, hogy a segítségnyújtás ne jelentsen nagyobb terhet a megkeresett hatóságnak, mint ami észszerűen elvárható. Emellett a nemzeti közigazgatási hatóságoknak biztosítaniuk kell a megfelelést a hazai segítségnyújtási kérelmek esetében alkalmazott eljárással is.

Az *elektronikus kommunikáció* napjaink közigazgatásában alapvető jelentőségű, ezért használatát, ahol lehetséges, támogatni szükséges. Több szakterületen *kialakult rendszerek* működnek, például az adózás vagy a vám eljárás esetében. A hagyományos írásbeli és szóbeli kommunikáció továbbra is jelentőséggel bír.⁴²⁰ A vámügyi szervek közötti kölcsönös segítségnyújtási és együttműködési konvenció – többek között – előírja, hogy a segítségnyújtás iránti megkeresést mindig írásban kell előterjeszteni. A standardokkal és kivételes helyzetekkel kapcsolatos szabályokat a kommunikáció eltérő formáihoz kell igazítani.

Számos jogi aktus esetében felvetődik az *alkalmazott nyelv* kérdése, akár a megkereső, akár a megkeresett hatóság oldalán.⁴²¹ A megkereső hatóság elsődleges felelőssége feladatának a végrehajtása. Elvárható, hogy a fordítással kapcsolatos költség azon hatóságot terhelje, amely kedvezményezettje a másik hatóság közreműködésének. A javasolt *megoldásnak kettős haszna van*: a megkereső hatóság jobban meg tudja ítélni, hogy pontosan milyen információk szükségesek számára az eljárás során, mint a megkeresett hatóság, másfelől az eljárásban részt vevő felek áttekinthetik az információkat az eredeti dokumentumok alapján, s így ellenőrizni tudják a fordítás pontosságát.

417 Együttes Európa Tanács/OECD egyezmény a kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról adóügyekben (2011. június 1.) 21. cikk (2) g.

418 A német eljárásjogi törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG) 5. pontja szintén említi a jogi okot, a materiális körülményeket (a feladat ellátásához szükséges személyi vagy tárgyi feltételek hiányát), más hatóság bírtokában levő dokumentumot, illetőleg a költségtakarékosság szempontját a kölcsönös jogsegély okaként.

419 Lásd EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése.

420 Például Convention on Mutual Assistance and Cooperation between Customs Administrations (1998). OJ C24/1, Art 9 (4) of the Annex: "When required because of the urgency of the situation, oral request shall be accepted, but must be confirmed in writing as soon as possible." „Amikor a helyzet sürgőssége miatt szükséges, a szóbeli megkeresést el kell fogadni, de amint lehetséges, azt írásban meg kell erősíteni.”

421 Például European Convention on the obtaining of abroad information and evidence in administrative matters (1978) ETS 100, Art 9. "The request for assistance and the appendices thereto shall be drawn up in the official language, or in one of the official languages, of the requested State or be accompanied by a translation into that language." Európai egyezmény a közigazgatási ügyekben történő külföldi információk és bizonyítékok megszerzéséről, 9. cikk. „A segítségnyújtás iránti kérelmet és annak mellékleteit hivatalos nyelven vagy a hivatalos nyelvek egyikén kell benyújtani a megkereső hatóságnak vagy e nyelvekre készített fordítást kell mellékelni.”

Dokumentumok szolgáltatása esetén különbséget kell tenni a megkeresés és a dokumentum között. Az V. Könyv csak a *megkeresés fordítását* írja elő, a dokumentumét nem. Az igazgatásközi fókusz a kölcsönös együttműködésből fakad, míg a dokumentummal kapcsolatos nyelvi követelmény annak a jogi kapcsolatnak a része, mely a megkereső hatóság és a dokumentum címzettje között fennáll. Ha szektorspecifikus jogszabály írja elő a dokumentum vagy annak egy részének fordítását az egyéni jogok védelme céljából, akkor azt pozitívan kell elbírálni. Jogszabály előírhatja a *dokumentum lefordítását* az elküldést megelőzően vagy azt követően is, ha a címzett nem érti annak tartalmát, az eljárás időleges felfüggesztése mellett.

Az V. Könyv a *jogszerűség megosztott elvén* nyugszik és kijelöli a cselekvő hatóság határait is. A megkereső tagállam joga teszi lehetővé a kérelmet, míg a megkeresett tagállam joga pedig a kérelem teljesítését és az azt követő közreműködést. Az eljáró hatóságok bármely aktusának meg kell felelnie a *jóhiszemű együttműködés követelményének*, illetőleg az uniós jog más speciális kikötésének. Ha a kérelem az uniós jogon alapul, akkor az uniós jog alapján jár el a hatóság. Ha a döntés az eljáró hatóság számára a nemzeti jog alkalmazását írja elő, az alkalmazás során figyelembe kell venni, hogy számos jogi előírás van az uniós jogban a kölcsönös együttműködésre, például a mezőgazdaság, a vám vagy az adóügyek területén. A nemzeti jogot az uniós jog kiegészíti. Az utóbbi nemcsak általános elveket, hanem speciális előírásokat is tartalmazhat melyek alkalmazása szektorspecifikus szabályoktól függhet.

7. A megkereső hatóság kötelezettségei

A megkereső hatóság *kötelezettségeinek* (jogalap a feladathoz, kérelemhez, a segítségnyújtás mibenlétének megjelölése stb.) a *részletezése* több célt szolgál. Egyfelől a *hatékonyságot*, mivel a pontos kérelem nyomán elkerülhető az ismételt kérelem, másfelől biztosítható az *egyéni védelme és a szektorok közötti együttműködés*. A kellő időben és módon előterjesztett kérelem megvédi a megkeresett hatóságot a többszöri megkeresésétől, ami hátrányos a megkeresett hatóságnak.

A célhoz kötöttség kapcsolatban van az *adattvédelmi jogszabályokkal*. A Modell Szabályok kiterjesztik az időben előterjesztett kérelem lehetőségét arra az esetre, amikor a megkereső hatóság nem képes a feladatot maga elvégezni. A további cél az egyéni védelme. Így például az az elvárás, hogy a megkereső hatóságnak közölnie kell a *megkeresés jogalapját*, újszerű és még kevésbé elterjedt gyakorlatot jelent az EU-ban. A jogalap közlésének a kötelezettsége felhívja a figyelmet az uniós jog hatáira. A célhoz kötöttség követelménye szerepel a parlament és a tanács 1024/2012 számú rendeletében (2012. október 25.).⁴²² A releváns jogalap megjelölésének a kötelezettsége az ellenőrzés első szintje. Annak megjelölése, hogy hasonló megkeresés lett elküldve más tagállamnak azt jelenti, hogy a tagállamnak nehézséget jelentett az eseti információk kapcsolat létesítése.

⁴²² Az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

A tervezet rendelkezik arról, hogy a tagállamok kijelölhetnek egy *központi hatóságot* a beérkező megkeresések fogadására, továbbítására, s működtethetnek egy másik, területi illetékességgel rendelkező szervet is hasonló funkciók ellátására.

A megkeresés *visszavonható*, ha a segítségnyújtás vagy nem szükséges, jöllehet a megkereső hatóság tévesen azt hitte, hogy az, vagy arra azért nincs szükség, mert a körülmények megváltoztak.

Az átadott információk tekintetében különösen fontos azok *felhasználásának szabályozása*, különösen, ha a hatóságok joghatósága eltérő. Az adatvédelmi rendelkezések megkövetelik, hogy a hatóságok csak arra célra használják az információt, amelyre összegyűjtötték. A további felhasználást a könyv VI-24 cikke szabályozza.

A kölcsönös segítségnyújtás során kapott információk *bizonyítékként való felhasználását* a megkereső hatóság részéről számos uniós rendelkezés szabályozza.⁴²³ A megkeresett hatóság az uniós joggal összhangban megtilthatja az információ bizonyítékként való használatát. Erre példa lehet az az eset, amikor szektorspecifikus jogszabály jóváhagyást ír elő, mielőtt az információt bizonyítékként használnák.⁴²⁴

A tervezet nem tartalmaz szabályokat arra az esetekre, amikor a kölcsönös segítségnyújtás nyomán a védelemhez való jog vagy más egyéni eljárásjog sérül. Ennek oka, hogy a védelemhez való jognak és más eljárási jognak a megsértése más és más következményekkel jár az egyes tagállamokban.

A megkereső hatóság *jelentéstételi/tájékoztatási kötelezettsége* a megkeresett hatóságnak az adójogi szabályozásból ered. Ez erősítheti a más tagállamokban működő hatóságok iránti bizalmat. Erre azonban csak akkor van szükség, ha a jelentés valóban hasznos és nem túl terhes a megkereső hatóság számára.

8. A megkeresett hatóság kötelezettségei

A megkeresett hatóság⁴²⁵ elsődleges kötelezettsége a *megkeresés teljesítése*. A megkeresett hatóságnak a megkeresést amint lehet, meg kell erősítenie, figyelembe véve a szektorspecifikus időkereteket. A megkeresés visszautasítása, illetőleg a teljesítés nehézségére való utalás a *kölcsönös bizalom kötelezettségéből* fakad. A megkereső hatóság naprakész tájékoztatása arról,

423 A Tanács 2010/24/EU irányelve (2010. március 16.) az adókból, vámokból és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról. Cikk 23 (6): az ezen irányelv értelmében bármilyen formában közölt információra az információt átvevő tagállam valamennyi hatósága ugyanúgy hivatkozhat, vagy azt ugyanúgy bizonyítékként használhatja fel, mint az azon a tagállamon belül szerzett információt.

424 A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az információknak és a bűnüldözési operatív információknak az Európai Unió tagállamai bűnüldöző hatóságai közötti cseréjének egyszerűsítéséről. Cikk 1 (4): Ez a kerethatározat a tagállamokat semmiféle módon nem kötelezi arra, hogy az igazságügyi hatóságok előtt bizonyítékként felhasználható információt és bűnüldözési operatív információt szolgáltatassanak, és nem jogosít fel az ilyen információ vagy bűnüldözési operatív információ e célra történő felhasználására.

425 A VwVfG szabályozza azt az esetet is, ha több hatóság érintett a megkeresés tárgyában. Ebben az esetben a német eljárásjogi törvény szerint a megkereső hatósághoz legközelebbi igazgatási szintet kell igénybe venni a megkeresés teljesítése céljából.

hogy a továbbított információ pontatlan volt vagy jogszerűtlenül került birtokba, erősíti a személyes adatvédelmet és a kölcsönös bizalmat a különböző igazgatási szervek között.

Alapvető kérdés az *átadott információ korlátainak* a meghatározása. A tervezet elfogad bármely tárgyhoz illő információt, amely a szektorspecifikus jogszabályok keretei között értelmezhető. Abban az esetben, amikor nincs ilyen specifikáció, bármely információ megítélése a megkeresett hatóság kötelessége.

A jogszerű megkeresés teljesítése *kötelező*, hacsak a visszautasítás esetei nem adnak felmentést e kötelezettség alól. A tervezet *nevesíti azokat az eseteket*, amikor kötelező és lehetséges a megkeresés visszautasítása.

A nemzeti adatvédelmi szabályok megsértése alapul szolgálhat a megkeresés kötelező visszautasításra, mindaddig, míg az adatvédelmi szabályozás túlnyomórészt nemzeti hatáskör. Jelenleg a nemzeti adatvédelmi szabályok adják a viszonyítási pontot figyelemmel az 95/46/1995 irányelvben⁴²⁶ foglalt rendelkezésekre.

A visszautasítás első lehetséges esete az, amikor a megkereső hatóság nem jelöli meg az általa elvégzendő közigazgatási feladat jogalapját. További indok, ha az kereskedelmi, ipari vagy szakmai titkot érint, illetőleg az információ közpolitikai vagy nemzetbiztonsági⁴²⁷ kérdésre vonatkozik. A harmadik visszautasítási lehetőség, ha a feladat elvégzése a megkereső hatóság elsődleges feladata. Ide sorolható az az eset is, ha az információ adása aránytalan terhet jelentene a megkeresett hatóságnak.

Az ötödik lehetséges esete a kooperáció elutasításának az, ha a nemzeti jog nem teszi lehetővé a hatósági eljárást, mivel az ellentétes az ekvivalencia követelményével.

9. Az érintett tájékoztatáshoz való joga

Az adatvédelemmel kapcsolatos szabályok előírják az *adattal érintett tájékoztatását*, nem később, mint amikor az a harmadik fél számára elérhetővé válik. A konkrét kötelezettség függ attól, hogy az információt az érintett szolgáltatta vagy az más forrásból származik. A Parlament és a Tanács 1024/2012-es rendelete⁴²⁸ rögzíti a tájékoztatáshoz való jogot anélkül, hogy meghatározná a jog gyakorlásának konkrét időpontját.⁴²⁹ A Parlament és a Tanács 767/2008-as rendelete⁴³⁰ a tájékoztatáshoz való jogot az adatgyűjtés időpontjához köti, de ez csak információs rendszerek esetében jöhet szóba.

426 Az Európai Parlament és Tanács 96/45/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása folyamatában az egyének védelméről és az ilyen adatok áramlásáról.

427 Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a magyar szabályozás is. 2004. évi CXL. tv. (Ket) 28. § (1) bekezdés a, b, c, pontjai.

428 2012. október 25.

429 1024/2012/EU rendelet a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről. Az IMI (Internal Market Information System) felhasználóinak a lehető legrövidebb időn belül kell tájékoztatniuk az adatalányokat a személyes adataiknak az IMI rendszerében való kezeléséről.

430 767/2008/EK rendelet a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről. (2008. július 9.)

Ahogy a Sabau-ügyben a Bíróság kimondta,⁴³¹ a védelemhez való jog érvényesítése nem követeli meg, hogy az adófizetőt előzetesen értesítsék az információgyűjtésről, s az sem követelmény, hogy meghallgassák a vizsgálat során, vagy bevonják a vizsgálat folyamatába, különösen a tanúk meghallgatásba. A bíróság szerint ezek a lépések még az *eljárás vizsgálati szakaszához* tartoznak, így az érintett tájékoztatásának az elmaradása nem jelenti a meghallgatáshoz való jog sérelmét.

A védelemhez való jog sérelmét nem jelenti a tájékoztatás elmaradása az adatok továbbítása előtt. Számos indok szól e szabályozás mellett. Nem minden adatközlés vezet olyan döntéshez, amely kedvezőtlenül hat az egyénre, s az sem biztos, hogy a döntést megelőzően az érintettnek nincs tudomása a vele kapcsolatos információk továbbításáról. Az egyéneknek megvan a lehetősége, hogy bekapcsolódjanak a megkeresett tagállamban az információgyűjtésbe. Ez a jog természetesen csak akkor használható hatékonyan, ha az érintett tud az adatok továbbításáról.

Természetesen vannak estek, amikor az érintett tájékoztatásának a visszautasítása igazolható, megvédve a megkereső állam célját. A Parlament és a Tanács 95/46/1995-ös irányelvében ez szerepel. Az érintett személy tájékoztatásának elutasítása *két feltétel* esetén jöhet szóba: a tájékoztatás veszélyezteti a megkeresés célját, illetőleg az elutasítás összhangban van az arányosság követelményével. Ezzel ellentétben, ha ez a két követelmény nem teljesül, a megkeresett hatóság köteles utólag tájékoztatni. Dokumentációk szolgáltatása esetén a tájékoztatáshoz való jog nem érvényesül, azon előfeltevés alapján, hogy az érintettnek a dokumentumról tudomása van.

10. A költségviselés szabályai

A költségek tekintetében általános szabály a *felmerülő költségekről való lemondás* az érintett hatóságok részéről. A cél a zavartalan európai adminisztráció biztosítása mind a tagállamok, mind pedig a tagállamok és az uniós szervek között. Ennek alapja a Tanács 2010/24 EU irányelve⁴³² az adókból, vámokból, illetékekből és egyéb intézkedésekből eredő követelések behajtására irányuló kölcsönös segítségnyújtásról,⁴³³ vagy a Tanács 389/2012/EU rendelete.⁴³⁴

A költségekről való lemondás általános szabálya alól *két kivétel* van: a túlzott költségek (megkeresés többszöri visszavonása, vagy túlzott mértékű megkeresés) felmerülése esetén annak a félnek kell azokat viselnie, amelynek eljárása, közrehatása nyomán azok keletkeztek. Ha a megkereső hatóság visszavonta a megkeresést, szintén köteles a költségeket viselni.

431 HL C-273., 2012. 09. 08.

432 2010. március 16.

433 20. cikk (2) a tagállamok lemondanak az olyan költségek egymás számára történő megtérítésének az igényéről, amelyek az ezen irányelv értelmében egymásnak nyújtott kölcsönös segítségnyújtás alapján merülnek fel.

434 A Tanács 389/2012/EU rendelete a jövedéki adóterületen való közigazgatási együttműködésről és a 2073/2004 EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. A tagállamok kölcsönösen lemondanak az e rendelet alkalmazása során felmerült költségek megtérítésére vonatkozó igényükről, a szakértők részére kifizetett díjak kivételével. 2012. május 2.

Összességében elmondható, hogy az V. Könyvben foglalt rendelkezések *kellő részletességgel és általánossággal* tárgyalják a kölcsönös segítségnyújtás minden lényeges elemét. A normaszöveg épít az uniós szervek eddigi gyakorlatára, a kölcsönös információszolgáltatás, kooperáció már nemzetközileg is elfogadott intézményeire. A kölcsönös együttműködésre vonatkozó rendelkezések hasonlóak a magyar hatósági eljárási törvényben alkalmazott szabályokhoz. Ez a megállapítás igaz nemzetközi összehasonlításban is, különösen, ha az európai és a hazai jogalkotás számára mintaadónak tekinthető német eljárásjogi törvény szabályait tekintjük referenciának.

A tervezet tiszteletben tartja a nemzetállamok szuverenitását, s biztosítja az egyéni szabadságjogok védelmét az uniós döntések végrehajtása során.

11. A kölcsönös segítségnyújtás szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a Modell Szabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása a kölcsönös segítségnyújtás szabályozását illetően

A Modell Szabályok szerkezeti rendszerében meghatározó jelentőségű az V. Könyv, mely a kölcsönös segítségnyújtás, együttműködés alapvető szabályait fekteti le. Az európai integráció elmélyülése, a közös szakpolitikai területek számának növekedése egyben az igazgatási, közigazgatási együttműködés, kooperáció erősödését vonta maga után, mely folyamat az *integrált európai adminisztráció* irányába mutat.

Az igazgatási együttműködés mindig is jelen volt az uniós szervek és a tagállamok kapcsolatában, mivel az uniós döntések végrehajtása tekintetében a közvetlen végrehajtás kivételes a közvetett végrehajtáshoz képest. A kölcsönös segítségnyújtás szabályai *mögöttes joganyagként* fejlődtek az uniós jogrendszeren belül. Eredetileg a vertikális kapcsolatokra vonatkozó kooperáció kötelezettsége jelent meg, mint a lojális együttműködés követelménye. Ezt követően, a hetvenes években az egységes piac kialakulásával a Bíróság esetjogi döntéseiben formálódott a horizontális kooperációt előíró információcsere néhány termék piaci forgalmával kapcsolatban. A kooperáció mélysége, intenzitása és kiterjedtsége változó volt az egyes szakpolitikai területek sajátosságai alapján. Különösen az uniós döntések végrehajtásában szerepet játszó nemzetközi és tagállami szervek számának növekedése hatott pozitívan a kooperáció kiteljesedésére, az alkalmazott eszközök és módszerek egyre szélesebb és átfogóbb alkalmazásra.

Az igazgatási kooperáció formális szervei mellett fokozatosan kialakultak az *igazgatási együttműködés informális szervei*, az adminisztratív hálózatok, melyek egyes speciális területeken az információk összegyűjtését végzik, tervezési és koordinációs feladatokat látnak el a közösségi jog végrehajtása céljából, valamint integrálják a nemzetek feletti és a nemzeti igazgatási szerveket közös és koordinált akciók végrehajtása érdekében.

Napjainkban az integrált adminisztráció szervei és intézményei kiemelt szerepet játszanak az Európai Unió többszintű kormányzati rendszerében. A tagállami képviselők és az uniós hivatalnokok szoros együttműködése a közpolitikai folyamat minden fázisában és területén viszonylag homogén szervezeti struktúrák létrejöttét vonta maga után. Az integrált, koordinált adminisztráció a tagállamok azon szükségletéből fakad, hogy a *maximális nemzeti*

kapacitás elérése céljából összekapcsolják a nemzeti és az uniós adminisztrációt, ily módon is elősegítve a közösségi joganyag minél hatékonyabb végrehajtását.

Jelenleg a közigazgatási jogsegélyegyezmények elsősorban *ágazati szinten* (közlekedésbiztonság, adózás, vámügyek, halászat stb.) jellemzőek, ugyanakkor folyamatosan nő azoknak az uniós jogforrásoknak a száma, melyek közigazgatási jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseket állapítanak meg. Ennek alapján, mint keretszabályok, támogatandók a tervezet V. Könyvében foglalt rendelkezések, melyek a *gyakorlati tapasztalatok*⁴³⁵ fényében kiindulópontját jelentetik a kölcsönös együttműködésre vonatkozó további szabályozásnak.

A tervezet általános és kísérleti jellegéből szükségszerűen fakadnak azok fogalmi, értelmezési, intézményi stb. bizonytalanságok, melyek a jogalkotás e fázisában nehezen –, ha egyáltalán – kiküszöbölhetők. Néhány példa az állítás alátámasztására:

A kölcsönös együttműködésre vonatkozó szabályok következetesen érvényesítik azt a tételt, mely szerint a *jogsegély kiegészítő jellegű*, azaz, csak akkor vehető igénybe, ha a megkereső hatóság mindent megtett a feladat ellátása érdekében. Tekintettel a tagállami közigazgatási hatóságok eltérő igazgatási kultúrájára, kapacitására és gyakorlatára, valamint az ágazatspecifikus rendelkezésekre, a konkrét eset körülményeinek ismertetében lehet majd állást foglalni abban a kérdésben, hogy az általános elvárhatóság követelményét az érintett hatóság eljárása kielégítette-e, vagy sem. Adott esetben a Bíróság joggyakorlata is iránymutatásul szolgálhat a fogalom tartalmának értelmezésben.

A kölcsönös segítségnyújtásra vonatkozó általános előírások nagy számban nevesítik azokat az alapelveket, melyek érvényesülése a segítségnyújtás minden szakaszában követelmény. Ilyen elv az igazgatási hatékonyság, a jogszerűség, a szubszidiaritás, arányosság és hatáskör. Hogy ezen elvek az egyes eljárások során egymásra tekintettel vagy kizáróan érvényesülnek, az szintén a konkrét ügy sajátosságai alapján dől el. Nem kizárt az *alapelvek kollíziója* sem, ha például az igazgatási hatékonyság követelménye felülírja a szubszidiaritás szempontját, vagy éppen a szubszidiaritás érvényesítése jár fokozott költségekkel.

Példaként megemlíthető a tervezet azon javaslata, mely egy speciális központi vagy területi hatóság felállítását javasolja a megkeresések fogadása, illetve továbbítása céljából. Feltehetően ez nem szolgálna sem az igazgatási hatékonyság, sem pedig a szubszidiaritás elvének követelményét, ellenben növelné a megkeresések teljesítésének időtartamát. A hatályos magyar szabályozás értelmében nemzetközi jogsegély keretében az érintett magyar és külföldi (nemzetközi) hatóság közvetlenül érintkezik egymással. A közvetlenség szoros kapcsolata az időszorúsággal a hatékony döntések egyik előfeltétele.

A tervezet – más határozatlan jogfogalmak mellett – a megkeresett hatóság kötelezettségévé teszi a megkeresés lehető legrövidebb időbe belül történő visszaigazolását és teljesítését. Ez a formula, jóllehet kellően rugalmas, de *túlságosan tág mérlegelési lehetőséget* nyújt az érintett hatóságok számára, s leronthatja a korábbiakban hivatkozott alapelvek érvényesülését. A hagyományos közigazgatási jogsegélyegyezmények intézése általában is lassú

435 "EU's administrative structures and administrative law are in permanent state of development. Each separate policy area is, in effect, a field of experiment." Herwig C. H. HOFMANN: *Seven Challenges for EU Administrative Law*, European Law Publishing, 2009/2, 50.

és körülményes, s sok függ az államok együttműködési hajlandóságától. Az elvi és a gyakorlati nehézségek (nyelvi akadályok, költségek stb.) leküzdése érdekében olyan határidőt volna célszerű meghatározni a megkeresések teljesítése kapcsán, mely a magyar szabályzathoz hasonlóan (pl. haladéktalanul, de legkésőbb 8 napon belül) differenciáltan rendelkezne a megkeresések teljesítésének a határidejéről. Mindez az általános szabálytól való eltérést is lehetővé tenné, kifejezésre jutatva az ágazati sajátosságokat.

Az bizonyos, hogy az *elektronikus kommunikáció új távlatokat nyit* a kölcsönös jogsegélyek teljesítésének gyakorlatában, jóllehet e tekintetben is a továbblépés alapvető feltétele a megfelelő szintű informatikai rendszerek kiépítése, az *interoperabilitás* (technikai, szemantikai) feltételeinek megteremtése. Mivel ez a folyamat kibontakozóban van, azaz az elektronikus rendszerek hálózata az egyes szakterületeken tagállamonként eltérő színvonalú és mélységű, a tervezet továbbra is az írásbeli, s kivételesen a szóbeli kommunikációt tekinti alapvetőnek a jogsegélyegyezmények teljesítése során. A tervezet – helyesen – a fentiekre figyelemmel az elektronikus kommunikáció általánossá válását csak tendenciaszerűen, nem pedig főszabályként rögzíti.

A tervezet V. Könyvében képviselt fő irány, jogalkotói célkitűzés az uniós döntések jogszerű, gyors, hatékony, költségtakarékos végrehajtása, ez, közös érdek lévén, támogatandó. A tagállamok számának bővülése, az integráció elmélyülése, mint a jövő egyik lehetséges, de nem szükségszerűen bekövetkező forgatókönyve, mindenképpen szükségessé teszi a kölcsönös segítségnyújtás területén is az *alapvető fogalmak tisztázását, a kooperáció intézményeinek kidolgozását és azok megfelelő működtetését*. Ellenkező scenárió esetén marad az ágazatspecifikus szabályok dominanciája, az egyes szakterületek sajátos igényeit szolgálva. Mindez természetesen nem jelenti az integrációs folyamat szükségtelenségét, csupán jelzi az általános európai közigazgatási eljárási kódex kodifikációjára irányuló előkészületek aktuális fázisát.

Hajas Barnabás – Koi Gyula – Gerencsér Balázs Szabolcs – Berkes Lilla –
Bencsik András – Hulkó Gábor – Fehér Júlia – Lapsánszky András –
Polgár Miklós

VI. KÖNYV

INFORMÁCIÓÁRAMLÁS

A) BEVEZETÉS⁴³⁶

A közigazgatási eljárások időszerűségét az ügyfelek és az állam is az egyik legfontosabb és leginkább kézzel fogható (mérhető) minőségi jellemzőnek tekintik,⁴³⁷ ezért már-már közhelyszerűnek tűnnek az eljárások gyorsítására vonatkozó javaslatok és ígéretek. Az eljárások bruttó ügytartamának érdemi csökkentésére irányuló javaslatok gyakran széleskörű elektronizációra és az interoperabilitás kiterjesztésére vonatkoznak. Mégis azt tapasztaljuk, hogy olyan több évtizede jól működő eljárásjogi intézmények, mint a (nemzetközi) jogsegély, a jogalkotó törekvése ellenére sem haladnak a technológiai fejlődéssel. Bár a Ket. költséghatékonyságra irányuló rendelkezéseiből eddig is egyértelműen következett volna, mégis elő kellett írni, hogy a megkereséseket főszabályként elektronikusan kell előterjeszteni és teljesíteni, mert a gyakorlatban az interoperabilitási szabályok sem érvényesültek maradéktalanul. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ha nincs az adott ügyben alkalmazható két-, vagy többoldalú nemzetközi szerződés, vagy az Európai Unió kötelezően alkalmazandó aktusa, a nemzetközi jogsegély jogintézménye a gyakorlatban olyannyira nem működik, hogy a jogsegély iránti kérelem általában el sem jut a címzetthez. Nem vitatható, hogy az említett körülmények nemcsak alkalmasak arra, hogy az eljárás elhúzódtását okozzák, hanem minden esetben arra is vezetnek, hogy a hatóságok a szükséges adatokat akkor is az ügyféltől kérik, ha azzal más állami szerv rendelkezik. Jelenleg egy átlagos közigazgatási eljárásban uniós szervtől, vagy más tagállami hatóságtól pedig még nehezebb az információk beszerzése. Különös jelentősége van a tagállamok és az Európai Unió szervei hatékony együttműködésének és információcseréjének az egységes belső piacon az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgását szabályozó egyes uniós jogi aktusok alkalmazása során.

⁴³⁶ A Bevezetés Hajas Barnabás írása.

⁴³⁷ Hasonló megfontolásból hozta létre az Európai Bizottság az Interoperabilitási Megoldások az Európai Közigazgatások Számára (Interoperability Solutions for European Public Administrations – ISA) elnevezésű programot.

Nyilvánvaló, hogy erre a közigazgatási hatósági jogalkalmazás egészét sújtó jelenségre illő lenne olyan megoldást kimunkálni, amely képes lenne biztosítani, hogy az információkhoz az egyes hatóságok megfelelően hozzájuthassanak. Ez jelentősen javítaná az eljárások idő-szerűségét, és segítené a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesülését. A VI. Könyv ennek alapvető szabályait kívánja lefektetni. Kérdés viszont, hogy mindezt közigazgatási eljárásjogi szabályok között kell-e rendezni, továbbá, hogy e szabályok mennyiben tekinthetők általánosnak vagy gyakran alkalmazhatónak.

B) MODELL SZABÁLYOK A VI. KÖNYVBEN

I. A VI. KÖNYV HATÁLYA ÉS ALKALMAZHATÓSÁGA, VALAMINT KAPCSOLATA A II–V. KÖNYVEKKEL⁴³⁸

A VI. Könyvben olyan kérdéseket szabályoznak, melyek az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, valamint a tagállami hatóságok közötti viszonyrendszer figyelembe vétele nélkül nem oldhatók meg. Mivel a tagállamok nagyon gyakran részt vesznek az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtásában, a VI. Könyv modellszabályait is úgy dolgozták ki, hogy azok a tagállami végrehajtásra is irányadók legyenek.⁴³⁹

A VI. Könyv a közigazgatás szervek közötti információkezelési tevékenységek egyes formáival foglalkozik, amely lehet a közigazgatási szervek közötti információcsere, vagy a hatóságok számára az egyes adatbázisokhoz biztosított közvetlen hozzáférés.

Az információmenedzsment minden közigazgatási eljárás egyik legmeghatározóbb jellemzője. Az információk megosztása az uniós jog belső piacon belüli decentralizált, mégis hatékony végrehajtásának kulcsfontosságú eleme. Az információkhoz kapcsolódó tevékenységek gyakran olyan összetett döntéshozatali eljárások alapjait adják, amelyeket a II–V. Könyvek részben már tárgyaltak. Különösen igaz ez a III. Könyvre, amely széles körben szabályozza az információgyűjtést, a vizsgálatokat, a meghallgatásokat, a harmadik felek részvételét és a más hatóságokkal folytatott konzultációt.

Ezen túlmenően a kölcsönös segítségnyújtás – ahogyan azt a V. Könyv szabályozza – az uniós közigazgatási jog központi eleme, meghatározó részben tájékoztatásra vonatkozó kölcsönös segítségnyújtás. Ez azt jelenti, hogy a VI. Könyv egyrészt csak a konkrét tájékoztatási tevékenységeket szabályozza, másrészt kiegészíti a többi könyvben meghatározott horizontális szempontokat, amelyek a tájékoztatásra vonatkozó szabályok alkalmazása során problémát okozhatnak. Ezen információk kezelésére vonatkozó különböző rendelkezések elengedhetetlen előfeltételei a megfelelő ügyintézéshez való jog érvényesüléséhez.

⁴³⁸ A fejezet Hajas Barnabás írása.

⁴³⁹ A ReNEUAL Modell Szabályok koncepciójának összefoglalója itt olvasható: GERENCSE Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András szerk.: *a hazai és Uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*, Pázmány Press, Budapest, 2015, 524.

A megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja a pártatlan és tisztességes döntéshozatalt is, amelynek előfeltétele, hogy az eljáró hatóság akkor is figyelembe vegye az ügyben releváns tényeket, ha azok az Európai Unión belül más hatóságok nyilvántartásából származnak, vagy az általuk lefolytatott eljárások során kerültek feltárára.

Jelenleg több uniós jogforrás is megállapít közigazgatási együttműködés keretében információcserére vonatkozó szabályokat, ezek közös jellemzője, hogy az Európai Unió szervei és a tagállamok (illetékes, illetve kijelölt hatóságaik) együttműködésén alapulnak.⁴⁴⁰ E szabályok részletesen meghatározzák az információcseré gyakorlati végrehajtásának módjait, így pl. a közvetlen – akár adatbázisokhoz való hozzáférés útján megvalósuló – információcsere, a bejelentési eljárásokat, a riasztási mechanizmusokat, vagy a kölcsönös segítségnyújtást. Ezekhez hasonlóan a ReNEUAL a VI-2 cikk (3) bekezdésében meghatározott adatbázisokhoz – előzetes kérés nélküli – hozzáférést biztosít az Európai Unió és a tagállamok szervei számára. A VI. Könyv hatálya – átfogó megközelítésének köszönhetően – nem szorítkozik az Európai Unió szerveinek információkezelési tevékenységére, hanem a tagállami hatóságokra is kiterjed, vagyis az összetett információkezelési tevékenység bármely formájára vonatkozik. A VI. Könyv bevezetője szerint ezeket a kérdéseket a tagállami közigazgatási eljárásjogi jogok jellemzően csak elhanyagolható mértékben szabályozzák, ezért a nemzeti szabályozással szemben átfogó megközelítést kínál. Alkotói szerint a ReNEUAL VI. Könyve jelen állás szerint kizárólag a közigazgatási szervek közötti információkezelési tevékenységekre szorítkozik, amelyek a II–V. Könyvben szabályozott közigazgatási tevékenységek alapját jelentik, hiszen így a döntéshozatal során visszakövethetők az azt megalapozó információk. Ez pedig egy fontos hézagkitöltő funkció, amely biztosítja a döntéshozatal során különböző hatóságoktól származó információk felhasználásának bírósági felülvizsgálatát, és elősegíti a Charta 47. cikkében biztosított hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülését.

Figyelemmel arra, hogy a szabályozás kizárólag a közigazgatási szervek közötti információkezelési tevékenységekre fókuszál, vitatható, hogy a VI. Könyv rendelkezései valóban közigazgatási eljárásjogi szabályok volnának.

Sajnálatos továbbá, hogy a VI. Könyv még csak nem is említi az Európai Bizottság egyetemes digitális belső piac kialakítása érdekében tett erőfeszítéseit. Elengedhetetlen lett volna legalább az ISA-Programra,⁴⁴¹ az Európai Interoperabilitási Stratégiára⁴⁴² és az Európai Interoperabilitási Keretrendszerre⁴⁴³ történő utalás, ugyanis ezek célkitűzései – bár vitathatatlanul nem eljárásjogi megközelítésből – jelentős részben egybeesnek a ReNEUAL VI. Könyvével. Az ISA létrehozásában ugyanis éppen az a felismerés vezette az Európai Bizottságot, hogy a közigazgatási eljárások közismerten hosszadalmasak, időigényesek és költségesek. A közigazgatási szervek közötti elektronikus együttműködés viszont alkalmas lehet arra,

440 Pl. belső piaci információs rendszer.

441 Interoperability Solutions for European Public Administrations, www.ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf. (2016. július 5.)

442 European Interoperability Strategy (EIS), www.ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_i_eis_en.pdf. (2016. július 5. 10:00)

443 European Interoperability Framework (EIF), www.ec.europa.eu/isa/documents/isa_annex_ii_eif_en.pdf. (2016. július 5. 10:00)

hogy ezek az eljárások gyorsabbak, egyszerűbbek és valamennyi érintett fél számára olcsóbbak legyenek, különösen akkor, amikor azok (belső) határokon, illetve ágazatokon átnyúló ügyekre vonatkoznak.⁴⁴⁴ Mindezekre tekintettel annál is inkább elengedhetetlen volna, hogy a ReNEUAL az ISA-hoz, EIS-hez és EIF-hez való viszonyulását meghatározza, mert célkitűzéseik azonosak, azonban megoldásaik az eltérő megközelítés és fogalomhasználat miatt nem feltétlenül esnek egybe.

II. KAPCSOLAT AZ INFORMÁCIÓS ÖNRENDELKEZÉSI JOGGAL (ADATVÉDELEM) ÉS AZ INFORMÁCIÓSZABADSÁGGAL⁴⁴⁵

A VI. Könyv egyesíti a strukturális (eljárások, szervezet, közigazgatási szervek közötti kötelezettségek) és az adatvédelmi szabályokat. Ezt azzal indokolja a könyv bevezetője, hogy annak az általános tájékoztatási szabályokba integrálása az adatvédelem hatékonyságát biztosítja, ugyanakkor e rendelkezéseket úgy kellene alkalmazni, hogy azok általános célkitűzéseivel (pl. hatékonyság növelése) összefüggésben ne jelentsen indokolatlan terhet. Ezért – készítői szerint – a VI. Könyv kísérletet tesz arra, hogy megtalálja a megfelelő egyensúlyt, azonban ezt nem az adatvédelmi szabályok megismétlésével éri el, hanem azokat megfelelően hozzáigazítja a közigazgatási szervek közötti információcserével és az adatbázisokhoz való hozzáféréssel kapcsolatban felmerülő problémákhoz és szükségletekhez. Így például lefektették az átlátható (és visszakövethető) információkezelés elvét,⁴⁴⁶ amely amellet, hogy elősegíti az információs önrendelkezési jog érvényesülését, egyúttal az információgyűjtés tekintetében a közigazgatási szervek átláthatóságát és együttműködését is erősíti.

Míg az információs önrendelkezés elveinek megfelelően az adatok frissítésére, kijavítására vagy törlésére vonatkozó szabályokat is megállapít a VI. Könyv,⁴⁴⁷ addig a rendelkezések jelentős része nem korlátozódik a szorosan vett adatvédelmi kérdésekre, hanem a közigazgatási szervek közötti kapcsolatban az egyes hatóságok – illetve e tevékenységgel összefüggésben az érintett – jogait és kötelezettségeit szabályozza.⁴⁴⁸ Emellett előírja a belső adatvédelmi felelősök létrehozását is.⁴⁴⁹ Figyelemmel arra, hogy az Európai Unió adatvédelmi szabályo-

444 www.ec.europa.eu/isa/about-isa/index_en.htm. (2016. július 5.)

445 A fejezet Hajas Barnabás írása.

446 VI-9.

447 VI-19.

448 Pl. a VI-19 (4) előírja, hogy ha az adatokat szolgáltató hatóságon kívül más hatóság bizonyítékkal rendelkezik arról, hogy az adatok helytelenek vagy azok feldolgozása jogszabálysértő módon történt, e hatóság köteles azonnal tájékoztatni erről az adatokat szolgáltató hatóságot. Vagy a VI-19 (5) bekezdése szerint az érintett személy vagy más részt vevő hatóság vitatja az adatok helyességét, de az adatok helyessége nem állapítható meg, az érintett személy kérésére az adatokat szolgáltató hatóság köteles az adatokat a szóban forgó vitára utaló jelzéssel megjelölni.

449 E szabály az Európai Unió szervei tekintetében deklaratív, azonban – legalábbis jelenleg – egyes tagállami hatóságok tekintetében mindenképp előremutató (a jogvédelmi szint emelkedésével járó) rendelkezés lenne. A belső adatvédelmi felelős intézménye egyébként nem új, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 24. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az országos hatósági, munkaügyi vagy bűnügyi adatállományt kezelő, illetve feldolgozó adatkezelőnél és adatfeldolgozóknál közvetlenül a szerv vezetőjének felügyelete alá tartozó belső adatvédelmi felelőst kell kinevezni vagy megbízni.

zásának felülvizsgálata jelenleg folyamatban van, annak eredményéhez képest elengedhetetlen lesz a ReNEUAL Modell Szabályok új előírásokhoz igazítása is.

A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló rendelet (az ún. általános adatvédelmi rendelet) tervezetét a ReNEUAL publikálását követően, 2015. június 11-én, 9565/15. sz. tanácsi dokumentumban tette közzé az Európai Unió Tanácsa.⁴⁵⁰ Az európai adatvédelmi biztos a 3/2015 sz. Az EU adatvédelmi reformmal kapcsolatos lehetőségeiről szóló véleményében amellett, hogy a személyes adatok szigorúbb és hatékonyabb védelme mellett száll síkra, alapvetően más elvi alapokból indul ki.⁴⁵¹ Kifejti, hogy „[n]emcsak az egyes érintettek jogait kívánjuk erősíteni, és az adatkezelők elszámoltathatóságát fokozni, hanem az innovációt is támogatni szeretnénk olyan jogi keretben, amely a technológia tekintetében semleges, a technológia lehetséges társadalmi előnyeire viszont pozitívan viszonyul.”⁴⁵² Rámutat továbbá arra is, hogy „[a]z általános adatvédelmi rendelet annak az etikai megközelítésnek a műszaki rajza kell, hogy legyen, mely befogadja a technológiai változások és az innováció társadalmi hasznát, ugyanakkor megóvjá az egyéneket a veszélyektől, és feljogosítja őket a kibertérben róluk fellelhető információk feletti rendelkezésre.”⁴⁵³

A VI. Könyv jelenleg sem az információszabadsággal, sem pedig a hatóságok kezelésében lévő adatok közzétételével kapcsolatos szabályokat nem tartalmaz. Így például nem érinti a környezeti információkhoz való hozzáférés,⁴⁵⁴ vagy egyes, a nyilvánosság számára is hozzáférhető térinformatikai adatok – egyébként sem általános, hanem különös – szabályait.⁴⁵⁵ Nem tartalmaz olyan rendelkezéseket sem, amelyek az egyes hatóságok közleményeit, különösen pedig azok által kiadott figyelmeztetéseket érintenék.

III. AZ ÖSSZETETT INFORMÁCIÓKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGEKHEZ TARTOZÓ KERETSZABÁLYOK INDOKAI⁴⁵⁶

A VI. Könyv bevezetője szerint az összetett információkezelési tevékenységek jogi keretbe foglalása elengedhetetlen az összetett közigazgatási eljárások információs folyamatának irányításához, és ahhoz, hogy az eljárások részt vevői számára a feladataikat és kötelezettségeiket előre láthatóvá tegye. Az ilyen szabályoknak biztosítaniuk kell az összetett információkezelési tevékenységek átláthatóságát, vagyis, hogy amikor valaki – bármilyen

450 www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9565-2015-INIT/hu/pdf. (2016. július 5.)

451 www.secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2015/15-10-09_GDPR_with_addendum_HU.pdf. (2016. július 5.)

452 3/2015 sz. vélemény – az európai adatvédelmi biztos ajánlásai az EU adatvédelmi reformmal kapcsolatos lehetőségeiről 12.

453 3/2015 sz. vélemény – az európai adatvédelmi biztos ajánlásai az EU adatvédelmi reformmal kapcsolatos lehetőségeiről 13.

454 Az Európai Parlament és a Tanács a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2003/4/EK Irányelve.

455 Az Európai Parlament és a Tanács az Európai Közösségen belüli térinformatikai infrastruktúra (INSPIRE) kialakításáról szóló 2007/2/EK Irányelve.

456 A fejezet Hajas Barnabás írása.

eljárásjogi pozícióban – szembe találja magát ilyen összetett közigazgatási eljárásokkal, azonosítani tudja az egyes részt vevőket, azok kötelezettségeit, és ennek megfelelően meg tudja állapítani felelősségi körüket. E keretnek biztosítania kell továbbá, hogy az összetett információkezelési tevékenységek különböző szakaszai összhangban legyenek az uniós közigazgatási eljárásokban érdekelt, illetve harmadik személyek eljárási jogai-val. Az összetett eljárások komplexitása emeli a közigazgatási eljárások színvonalát, azonban ez az összetettség nem mehet az eljárási jogok tiszteletben tartásának rovására. Végül – és talán esetünkben ez a legjelentősebb célkitűzés – az összetett információkezelési tevékenységek jogi keretének olyan megoldásokat kell biztosítania, melyek feloldják az összetett eljárásokkal járó megosztottságból származó ellentmondásokat. Olyan megoldást kell kínálnia a többszintű és egységesített összetett információkezelési tevékenységeknek, amely biztosítja a közigazgatási aktusok hatékonyságát, valamint az eljárásban érintettek jogérvényesítésének és jogvédelmének lehetőségét. A több hatóságot érintő szempontokra figyelemmel elengedhetetlen, hogy a horizontális és vertikális jogszabályi kollízió lehetőségét lecsökkentsék.

Ezekre figyelemmel a VI. Könyv az összetett információkezelési tevékenységekre vonatkozó eljárási szabályokat a megfelelő szervezeti struktúrával egészíti ki. Ezek együtt hivatottak gondoskodni a kielégítő adatminőségről, és szabályozzák a jogszerű információgyűjtés, az információcseré és az információ felhasználásának feltételeit az összetett információk eljárások során.

Úgy vélem, sokkal élesebben fogalmazza meg a tárgyalt szabályok szükségességét a Modell Szabályok koncepciójának összefoglalója, amely szerint az összetett eljárások és a megosztott igazgatás a fő okai annak, hogy az EU miért szorul rá arra, hogy egy egységes közigazgatási eljárási szabályozás garantálja, hogy a címzettek és a harmadik felek jogai és érdekei nem zuhannak az uniós jog alkalmazása során egyfajta „fekete lyukba”, vagyis nem kerülnek olyan helyzetbe, amely az uniós szintű és a tagállami szintű felülvizsgálati és felelősségi rendszerek között állnak, ennek pedig egyik nélkülözhetetlen eszköze a közigazgatási szervek közötti információkezelési tevékenységekre vonatkozó szabályozás.⁴⁵⁷

A VI. Könyvben felsorolt indokok az absztrakció igen magas fokán megfogalmazott tételekkel törekednek alátámasztani a szabályozás szükségességét. Nem derül ki azonban, hogy ezen indokok alapján miért ezt az utat, és nem a meglévő hasonló szabályok és rendszerek (pl. a belső piaci információs rendszer) felülvizsgálatában és alkalmazásuk kiterjesztésében, vagy más alternatívák (pl. a korábban említett interoperabilitási megoldások) bevezetésében látják a készítő az azonosított célok elérésének útját.

457 A ReNEUAL Modell Szabályok koncepciójának összefoglalója GERENCSE – BERKES – VARGA Zs. szerk.: *A hazai és Uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései...*, i. m., 540.

IV. AZ INFORMÁCIÓKEZELÉSI TEVÉKENYSÉGEK TÍPUSAI ÉS A MEGFELELŐ SZABÁLYOZÁSI NORMÁK⁴⁵⁸

Az információkezelési tevékenységre⁴⁵⁹ (*information management*;⁴⁶⁰ *gestión de información*⁴⁶¹) vonatkozó szabályozási normák hamleti kérdése két feltételnek való megfelelés körül forog: egyfelől a szabályozás betartása ne okozzon szükségtelenül nagy terhet a szabályozással érintettek számára, másfelől szükséges figyelembe venni, hogy e normák alkalmazása során figyelembeveendő a jogszerűség (*Rule of Law*; implicite: *Rechtsstaat*) követelménye. (Ezek közül a szöveg forrásszerűen csupán a *Rule of Law*-ra utal, bár a két rezsim közötti szükségszerű eltéréseken – a kontinentális és a *common law* jogi kultúrákból adódó különbségeken – túl az alkotók nyilvánvalóan leginkább egyetlen problémaszelvénnyre, a jogszerűségre kívánnak utalni). Ezen felül, nézetünk szerint, háttérként felmerülhet még mindazon viták sora, amelyet a jogszerűség versus hatékonyság témakörében Európában lefolytatnak. A témakörben maga a mintakódex is rögzíti azt a tényt, hogy meglehetősen rugalmas az a jogi környezet, amelyet a VI. Könyv szabályozni kíván. Erre a tervezet alkotóinak az a szükségszerű (de nem túl fantáziadús) válasza, hogy a kérdést szabályozó jogi rezsimnek egyszerre kell minden részletre kiterjedőnek (átfogónak), egyidejűleg különbségtételre képesnek és rugalmasnak lennie, úgy azonban, hogy mindemellett igyekeznek csupán néhány minimumszabályt megfogalmazni. A VI. Könyvbe foglalt megfelelő szabályozási normák regulációja azonban (a célokkal szöges ellentétben) áttekinthetetlenül bonyolult, meglehetősen esetlegesre és kuszára sikeredett, vélhetően a szabályozás alkotóinak akaratával ellentétesen (lásd a VI. IV. (18)–(23) bekezdéseket). Itt a sorrend szerinti első esetként olvashatunk csak sajátos esetekben alkalmazandó információkezelési szabályozási normákról. Második eset a valamennyi információkezelési szabályozási norma esetében alkalmazandó szabály (normaalkotásilag és formállogikailag ez az elem tartozik a szabályozási felsorolás élére, még akkor is, ha csak kis számú eset tartozik ide, hiszen az általánost követheti mindenkor a különös). Külön kategória a VI-2. cikk általi értelemben vett információs rendszer (szoftver, informatikai rendszer, közigazgatási szervek közötti információcserét képző, vagy adatbázist létrehozó szervezeti infrastruktúra) vonatkozásában alkalmazandó szabályok köre. A negyedik esetkör a csak az adatbázisokra alkalmazandó szabályokat tartalmazza. Az ötödik szabályozási kör információszoftvarész kötelezettséget megtestesítő szabályokra utal, a hatodik fajta normatömeg pedig alternatív szabályozást (*legislative option*) foglal magában. E szabályok akkor alkalmazhatóak, ha a jogalkotó eze-

458 A fejezet Koi Gyula írása.

459 Az *information management* kapcsán lásd: Jens-Peter SCHNEIDER: *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, European Public Law, 2014/1, 89–105. Diana Urania GALETTA, Herwig C.H. HOFMANN, Jens-Peter SCHNEIDER: *Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction*, European Public Law, 2014/1. 65–69. Lásd különösen az *Information Management as a Safety Net for the European Integration* című részt, 68–69. Nikolaus MARSCH: *Networks of Supervisory Bodies for Information Management in the European Administrative Union*, European Public Law 2014/1, 127–144.

460 ReNEUAL (EN version), 240.

461 ReNEUAL (ES version), 303.

ket szektorspecifikus jogalkotás keretében alkalmazandó joggá teszi. Az első esetkör (a sajátos esetek) hatelemű felsorolás, ebből két elem olyan, amely nem a normatív szabályozásból van kiemelve, így külön kell említenünk: ez a más hatóságok (leg)teljes(ebb) körű (*simple*) tájékoztatásának kötelezettsége; valamint az egyszerű szerkezetű tájékoztatási mechanizmus esete. Itt négy ReNEUAL szabályra történik utalás. Ez a második esetben kilenc, a harmadik esetben szintén kilenc, a negyedik esetben tíz, az ötödik esetben csupán két, a hatodik esetben hét mintakódexben írt különböző szabály.

V. AZ ADATKEZELÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK KÉRDÉSE ÉS KÉRDÉSESSÉGE⁴⁶²

A modelltörvény VI. Könyve a közigazgatás, illetve végső soron az állam működésének egyik alapfeltételét, a megfelelő információk rendelkezésre állásának kérdéskörét érinti. Az állam számos téren végez adatgyűjtési tevékenységet, melynek alapvető célja az, hogy a saját belső viszonyairól minél több információval rendelkezzen. E körben gyűjt és rendszerez egyrészt statikus (pl. természettudományos), másrészt dinamikus (a társadalomra, gazdaságra vonatkozó) adatokat.⁴⁶³ Ugyanez a tevékenység természetesen megjelenik az Európai Unió egyes intézményeinél, testületeinél, hivatalainál és ügynökségeinél is. Még akkor is, ha ezek az intézmények közvetlenül nem vesznek részt a döntéshozatalban, az általuk gyűjtött, rendszerezett és terjesztett adatok központi szerepet töltenek be a döntéshozatalban. Ennek ellenére az EU információs rendszerein keresztül történő adatcsere és adatfelhasználás jogi keretei nagyrészt hiányoznak, ezt kívánja a VI. Könyv pótolni, illetve nem áll meg ennél, mert a hatályát kiterjeszti a tagállami hatóságok határon átnyúló együttműködéseire is.⁴⁶⁴

Számos olyan terület van ugyanis, amelynek működése során mind az Unió, mind pedig a tagállami intézmények rákényszerülnek arra, hogy a szükséges információkat egymástól szerezzék meg, ez nem újkeletű dolog, e célt szolgálták a jogsegély intézményének szabályai, illetve nemzetközi szinten is számtalan bi- és multilaterális egyezmény, továbbá a különböző EU jogi aktusok rendeznek ehhez kapcsolódó kérdéseket. A modelltörvény VI. Könyve azonban radikálisan új megoldási javaslatot készített elő ezen a téren azáltal, hogy gyakorlatilag *automatikus adathozzáférést biztosít* egyes esetekben. Az elképzelés illeszkedik a globálissá váló közigazgatási jog mintáiba. Míg a klasszikus nemzeti jogok döntésorientáltak és erős bírósági kontroll alatt állnak, a közigazgatási jog nemzetközi szintje inkább

462 A fejezet Gerencsér Balázs Szabolcs és Berkes Lilla írása.

463 GERENCSÉR Balázs Szabolcs, BERKES Lilla: *Rendszert a rendszerekben! – avagy gondolatok a nyilvántartások rendszertanáról*, Új Magyar Közigazgatás, 2014. december 23–31, 23–24.

464 Herwig C. H. HOFMANN, Jens-Peter SCHNEIDER, Jacques ZILLER: *Administrative Procedures and the Implementation of EU Law and Policies*. Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) project on administrative procedure to the EU Commission's 'Assises de la Justice' conference in Brussels, to the topic of EU ADMINISTRATIVE LAW, 21–22. 11. 2013. www.goo.gl/HuzxTe (2015. 12. 13.) 15–16.

információkon alapuló, és sokkal inkább jellemzik az informális jellegű kapcsolatok, illetve néhány esetben előfordul a bírói kontroll hiánya is.⁴⁶⁵

1. A tervezet belső kontextusa

A VI. Könyv a tagállamok egymás közötti, az uniós intézmények egymás közötti, illetve a tagállamok és az uniós intézmények közötti – információs rendszerek útján történő – adat-továbbítás lehetőségét biztosítja, vagyis alapvetően egy transznacionális, határokon átnyúló információsztálatási tevékenységet kíván szabályozni, amely nem kizárólag az érintett szervek által hozzáférhető adatbázisok létrehozatalában és működtetésében nyilvánul meg, hanem minden olyan szoftvert vagy informatikai rendszert, infrastruktúrát magában foglal, ami az információcserét szolgálja. Ezt annyiban érdemes hangsúlyozni, hogy magában hordozza az új, diszruptív technológiák megjelenésére való reagálás lehetőségét is. Kvázi jogsegélynek is tekinthető, jelentős dimenzionális különbséggel, ugyanis eleve egy előzetes kérdés nélküli tájékoztatási kötelezettséget foglal magában az egyik oldalról, amire a jogalapot az uniós jog teremti meg, a másik oldalról pedig olyan adatbázisokat feltételez, amihez automatikus hozzáférése van akár az uniós intézményeknek, akár az illetékes tagállami hatóságoknak, így jelentősen leegyszerűsíti az együttműködés feltételeit és módját.

Noha az adatvédelmi kérdések nagyrészt harmonizáltak az EU-n belül, még így is számíthatan kockázatot rejt magában egy ilyen egyszerűsítés, nemcsak a személyes adatok kezelésének jogalapját tekintve, hanem például a gazdasági szereplők érdekeinek védelme szempontjából is. A modelltörvény megalkotása során a kodifikátorok figyelemmel voltak a tagállami szabályozásokra mind az adatvédelmet, mind pedig az információkezelést tekintve, azonban ez utóbbi esetben arra a következtetésre jutottak, hogy csak kevés államban található kiterjedt, alapelvi szintű szabályozás, ezért egyik modell sem ültethető át teljes egészében, így egyedi szabályozást dolgoztak ki.⁴⁶⁶ Alapvető jelentőségű ezért a megfelelő felhatalmazás megléte és terjedelme, illetve a hatékony kontroll biztosítása. A VI. Könyv ennek megfelelően rendezi az intézmény létrehozatalának jogalapját, a legfontosabb alapelveket, a működés, továbbá a kontroll, a vitarendezés és a jogorvoslat szabályait is.

Garanciális elemként az intézmény működésének előfeltétele a megfelelő jogalap uniós szinten való megalkotása, e felhatalmazás biztosítja tehát a fent említett adattovábbítás lehetőségét. A *jogalap meghatározása* bármilyen uniós normatív aktusban (basic act) megtörténhet, a könyv kizárólag a jogi kötőerőt emeli ki lényegi elemként, így nincs figyelemmel egyrészt az egyes normatív aktusok megalkotásának szabályaira, vagyis arra, hogy mely intézmények milyen eljárásban hozzák azt meg, másrészt elviekben nem rendelkezik a tagállamok mozgásteréről sem, ami nagy eltéréseket mutathat, elég csak a rendeleti, illetve

465 Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: *Principles of an International Order of Information = Values in Global Administrative Law*, Gordon ANTHONY, Jean-Bernard AUBY, John MORISON, Tom ZWART (eds), Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, 2011, 117–124, 118.

466 HOFMANN, SCHNEIDER, ZILLER: *i. m.*, 10.

irányelv útján történő szabályozás különbségeire gondolnunk e körben. A jogalapot keletkeztető aktusnak minimális követelményként meg kell határozni:

- az érintett információkezelési tevékenység végzésére vonatkozó jogkört vagy kötelezettséget,
- a célt, amelyre az érintett információkezelési tevékenység irányul,
- az illetékes hatóságokat és feladataikat, vagy az ilyen hatóság kijelölésére vonatkozó hatáskört,
- az irányító hatóságot,
- a felügyelő hatóságot,
- az információcseréhez és a tájékoztatáshoz való jogra, illetve az adatok adatbázisban való tárolásához való jogra vonatkozó korlátozásokat,
- az alkalmazandó jogot,
- az információcsere mechanizmusával kapcsolatos konkrét követelményeket, beleértve az információs rendszerek struktúráját és biztonsági követelményeit, és
- a VI. Könyv más cikkeiben meghatározott további szempontokat.

Speciális szabályok vonatkoznak a *strukturált tájékoztatási mechanizmust* (structured information mechanism) létrehozó aktusra, ez foglalja ugyanis magában az érintett hatóságok egymással való kapcsolattartását, kommunikációját jelentő munkafolyamatokat (workflow), így ennek az aktusnak meg kell határozni a megállapított munkafolyamatok alkalmazását, a formanyomtatványok, szótárak, nyomon követő mechanizmusok és a hálózat tagjai által az adott információk cseréjére és a belső együttműködésre igénybe vett egyéb szabvány instrumentumok használatát is. Mindemellett a strukturált tájékoztatási mechanizmusokat átfogó adatvédelmi keretnek kell szabályoznia.

Ugyanakkor ezzel párhuzamosan a modelltörvény lehetőséget biztosít arra is, hogy külön felhatalmazás nélkül történjen információkezelési tevékenység, ha az az uniós hatáskörébe tartozik és olyan pilot projekt végrehajtására szolgál, amely valamely cselekvés megvalósít-hatóságának tesztelésére és hasznosságára irányul. Az így megvalósuló információkezelési tevékenység azonban legfeljebb két egymást követő éven át végezhető.

Magának a rendszernek a működéséért az érintett hatóságok felelnek, illetve az együttműködés hatékonysága is az ő felelősségük. Az információkezelést a tagállam által kijelölt hatóság vagy hatóságok végzik, a feljogosított hatóságokról (illetve az illetékes uniós szervekről) a Bizottság a tagállamok tájékoztatása alapján listát vezet, amit minden érintett hatóságnak elküld. Előírható emellett, hogy minden érintett tagállam és az Unió is köteles kapcsolattartó pontot kijelölni.

A szabályozás, illetve a tevékenység feletti *kontroll többszintű*. Ide tartoznak egyrészt a Bizottság feladatai, azzal a kiegészítéssel, hogy a modelltörvény annyi mozgásteret enged, hogy a Bizottság helyett gyakorolhat kontrollt más, a jogalapot keletkeztető jogi aktust elfogadó szerv is. A szabályozás, illetve a tevékenység feletti kontroll gyakorlásának keretében egyrészt átfogóan értékelni kell az információkezelési tevékenységet, ezt továbbítani kell az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az értékelések gyakoriságát a jogalapot keletkeztető aktusban kell meghatározni. Az értékelés a technikai és információbiztonsági kérdéseken

túl érinti a két- és többoldalú információcsere működését, illetve a felügyelő hatóság megállapításait is. A kontroll másik területe a személyes adatok védelmének köre, ezen adatok adatbázisokban való feldolgozása tekintetében a nemzeti felügyelő hatóságok és az európai adatvédelmi biztos közös jelentést készítenek, amit rendszeres időközönként elküldenek az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Bizottságnak és az érintett irányító hatóságnak vagy ügynökségnek. Ha a jogalkotó az Európai Adatvédelmi Testületet bízta meg a külső felügyelettel, a jelentést a testület készíti el. A rendszer működése emellett rendszeres adatvédelmi ellenőrzés alatt áll.

Kontrollfunkciót tölt még be emellett az irányító, illetve a felügyelő hatóság is. Irányító hatóságot akkor hoznak létre vagy jelölnek ki, ha az információkezelési tevékenységet informatikai rendszer támogatja. Az irányító hatóság az EU IT-ügynöksége is lehet. Az irányító hatóság feladata az adott informatikai rendszer operatív irányítása, e körben nemcsak azért felel, hogy folyamatosan elérhető legyen a rendszer, hanem gondoskodnia kell annak biztonságáról is. A felügyelő hatóság létrehozatalára pedig akkor kerülhet sor, ha az információkezelési tevékenységet információs rendszer támogatja. Információs rendszer alatt valamilyen szoftvert vagy informatikai rendszert, illetve szervezeti infrastruktúrát kell érteni, amely a közigazgatási szervek közötti információcserét támogatja vagy adatbázist hoz létre.

Az adatkezelésre vonatkozó alapelvek közül az *átlátható információkezelés elvét*, illetve az *adatminőség elvét* nevesíti a modelltörvény. Rögzíti, hogy az információkezelési tevékenység végzése az átlátható és visszakövethető adatfeldolgozás elvének megfelelően történik. Az informatikai rendszeren keresztül végzett adatkezelési tevékenység során feldolgozott adatokat meg kell jelölni. A jogalapot keletkeztető aktusnak vagy a végrehajtási szabályoknak kell rendeznie, hogy e megjelölés milyen információkat kell, hogy tartalmazzon, de minimumkövetelményeket itt is támaszt a modelltörvény. Eszerint fel kell tüntetni az adatokat gyűjtő, illetve szolgáltató hatóságot, az adatgyűjtés forrását, azt, hogy van-e az adatok cseréjére vagy későbbi felhasználására vonatkozó korlátozás, az adatcserét, az adatbázisban tárolt adatokhoz való hozzáférést, az adatok későbbi felhasználását, minden információkezelési tevékenység jogalapját, továbbá azt, ha vitatják az adatok helyességét, illetve az adatok nem ellenőrzöttek (erre akkor kerülhet sor, ha az információcsere jellege vagy sürgősségi, vagy vészhelyzeti okból előzetesen nem volt lehetőség). Végül minimálisan meg kell jelennie különböző adatok kapcsolódása esetén a kapcsolat megnevezésének, illetve a hatóságnak, amely kérte az összekapcsolást, és a jogalapnak. Az adatminőség tekintetében a modelltörvény az adatokat szolgáltató hatóság felelősségét mondja ki annak biztosításáért, hogy az adatok pontosak, naprakészek és jogszerűen nyilvántartottak legyenek.

2. A tervezet külső kontextusa

Az eddigiekből is láttuk, hogy az adatkezelés kétség kívül az uniós és tagállami jogfejlődés egyik kurrensebb területe. Az infokommunikációs technológiák (ICT) fejlődésével az elektronikusan keletkező adatok megsokszorozódtak. Az adatvédelem, különösen a személyes adatok védelméhez való jog az információs társadalom legérzékenyebb kérdései közé tartozik. Ugyanis ugyanahhoz az adathoz más elvárást fűz a hírközlés, a nemzetbiztonság,

a bűnügyi együttműködés, az alkotmányjog, vagy éppen az igazgatási management. Nehéz az érdekek között rendet vágni. Ezzel a problémával viszont nemcsak a tagállamok, hanem az Európai Unió is küzd.

A Javaslát szövege ezen a ponton nemcsak önmagában, hanem nagyobb kontextusban is értelmezendő. Az első kérdés az, hogy van-e helye egy ilyen szabályozásnak az Európai Unió eljárási törvényében? Egyáltalán uniós szabályozási tárgykörrel van-e szó? Ha más területet is érint az adatkezelés, akkor esetleg érdemesebb lenne más, szintén adatkezelést érintő szabályokkal együtt egy közös adatvédelmi és adatkezelési standard meghatározása? Milyen mélységű lehet egy közösségi szabályozás ebben a tárgyban?

A Javaslát tárgyi hatálya az adatkezelés elektronikus vetületeire és ezen belül is a hatóságok közötti adatmozgás, illetve a közérdekű adatokhoz való hozzáférés, továbbá a nyilvánosságok egyes kérdéseire fókuszál. A szöveg összhangban van az Európai Unió Alapjogi Chartájával, amely a 8. cikkben szabályozza a személyes adatok védelmét.⁴⁶⁷ Ez az alapjog szoros kapcsolatban van a magán- és a családi élet tiszteletben tartását megfogalmazó 7. cikkel. Az Alapjogi Charta szerint a személyes adatokat érintő adatkezelés csak tisztességesen és jóhiszeműen, célhoz kötötten, valamint hozzájárulás vagy törvényes ok alapján valósulhat meg.

A Javaslát kifejezetten adminisztratív eszközök oldaláról közelíti az adatvédelem tárgykörét. Célja az, hogy jól strukturált, könnyen kezelhető, gyorsan mozgatható, biztonságos és kellő garanciákkal körülbástyázott adatokkal dolgozhassanak az Unió és a tagállamok szervei. A szöveg az alapjogi Charta 8. cikk 2. bekezdés utolsó fordulatának is meg kíván felelni azáltal, hogy az adattömegeket átláthatóvá és hozzáférhetővé teszi. Ezeknek a céloknak a szöveg alapvetően megfelel. Azt is elmondhatjuk, hogy ez a tervezet – ellentétben sok más jogalkotási szövegtervezettel – kifejezetten alapos, alátámasztott és következetesen hivatkozott munka.

A fenti kérdésekből kitűnő koherenciazavart – mert tulajdonképpen erről beszélhetünk az adatvédelmi szabályozás tekintetében – tehát nem a szövegben, hanem az uniós döntéshozatal további elemeiben kell keressük.

Adatkezelésen belüli különleges adattömeg a hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok köre, amellyel kapcsolatban fontos szabályozást tartalmaz (tartalmazott) a 2006/24/EK irányelv. Ezenkívül külön szabályozás készül az e-bizonyítékok (e-evidence) tárgykörében, amely kifejezetten a nemzetközi háttérű bünszervezetek felderítéséhez tud segítséget nyújtani. Hasonlóan adatkezelési kérdéseket is fog érinteni az „európai ügyész” (EPPO) létrehozandó intézménye, amely immáron közel három éve – nem adatkezelési, hanem egyéb okból – nem tud holtpontjáról elmozdulni. A hírközlési és a büntető együttműködésen túl az Európa 2020 stratégia, és azon belül kifejezetten a Digital Agenda, külön hangsúlyozza a korunknak megfelelő, újabb

⁴⁶⁷ Az uniós másodlagos joghoz és a luxemburgi bíróság döntéseihez való szoros kapcsolatot külön is hangsúlyozta a szöveg egyik kidolgozója és szerkesztője a PPKE-JÁK-on tartott előadásában. Ez utóbbi összefüggés különösen jelentős lesz a továbbiakban. ZILLER: *The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure...*, i. m., 249.

és újabb technológiai megoldásokat követő (pl. cloud-computing) adatkezelés és -védelem szabályozását. Mindezekon kívül pedig még más uniós szabályozás is vonatkozik e tárgy-körre, mint azt alább is látni fogjuk.

Az Európai Unió tehát több megközelítés felől és különböző szervei útján látott neki az európai adatrobbanás megfelelő jogi kezelésének az elmúlt években. Jelenlegi ismereteink alapján némi homokszemeket vélhetünk felfedezni a fogaskerekek között, ha megfigyeljük, hogy az adatkezelés tekintetében eltérő véleményen van a Bizottság, a Tanács és a luxemburgi bíróság. Ezenkívül a 28 tagállam pont ugyanennyi féle adatvédelmi szabályozást alkalmaz. Az pedig már csak hab a tortán (vagy hogy az előbbi képnél maradjunk: szegecs a fogaskerek tengelyén) hogy harmadik országokkal (pl. USA, amely az egyik legnagyobb IT adatbirtokos) való együttműködés is jelentős problémákkal küzd.

Azért, hogy a fenti probléma mélyebb gyökereit közelebbről is megláthassuk, vizsgáljuk meg az említett irányelv és az azt megsemmisítő bírósági döntés problematikáját. A 2004-es madridi és 2005-ös londoni terrortámadásokat követően az Európai Parlament és a Tanács 2006-ban elfogadta a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről szóló 2006/24/EK irányelvet, amely egyben a 2002/58/EK irányelv módosítása is volt. Az irányelv legfontosabb eleme a megőrizendő adatkategóriák pontos megjelölése, illetve az adatok megőrzésének határideje volt. Az irányelvet legkésőbb 2009. március 15-éig kellett minden tagállamnak átültetnie belső jogába. A bizottság 2010-ben megkezdte az irányelv felülvizsgálatát, amely azonban jelentős eredményeket nem hozott. Mára (a Eurojust, az EU legfontosabb igazságügyi ügynöksége által 2015-ben elvégzett felmérés szerint, WK 94/2015 INIT) mindösszesen 13 tagállamnak (köztük hazánknak) maradt fent nemzeti adatvédelmi szabályozása, azonban az adatvédelmi irányelv alkalmazása is a tagállamok kevesebb mint felében látható. Azon tagállamok között, amelyek alkalmazzák az irányelvet, az irányelv adatmegőrzési (hat hónaptól két évig terjedő) határidejét (6. cikk) is teljesen vegyesen, gyakorlatilag együttműködésre alkalmatlan módon harmonizálták.

Ehhez a helyzethez jött hozzá az Európai Bíróság C-293/12 és C-594/12 számú egyesített ügyekben hozott ítélete. A döntés egy ír és egy német adatkezelés kapcsán felmerült bírósági eljárás során került a luxemburgi bírósághoz. A bíróság megállapította, hogy a hírközlési szolgáltatókra vonatkozó adatmegőrzési kötelezettség közösségi szinten jobban szabályozható, ezért az irányelv az adekvát szabályozási szint, valamint a szabályozás célját is megfelelő módon kívánja elérni. Az adatrögzítés tekintetében megállapította, hogy az a magánélet tiszteletben tartásához való alapjogba történő beavatkozásnak minősül, azonban közérdekű célt szolgál, és így a beavatkozás arányos, az eszköz pedig alkalmas az irányelv céljának megvalósítására. Mégis, az adatok megőrzésével kapcsolatban jelentős hibának találta a Bíróság, hogy az irányelv nem követeli meg, hogy kapcsolat álljon fenn a megőrizendő adatok és a közbiztonság elleni fenyegetés között (59). Emellett a Bíróság megfelelő garanciákat hiányolt és olyan objektív szempontokat, amelyek az adatok célszerű felhasználásához szükségesek (60–66). Mindezek alapján a bíróság az irányelvet érvénytelennek mondta ki.

A bíróság ítéletéből következik, hogy önmagában az adatok megőrzése már az alapjogi Charta hetedik cikkében biztosított jogokba való beavatkozást valósítja meg. Ez a digitális adatokon kívül nyilván a közigazgatási szervek által rögzített adatokra is hasonlóképpen vonatkozik. Szükséges tehát a megőrzendő adatok körének pontos körülhatárolása, a felhasználás konkrét célja és időtartama, valamint a megismerhetőség és a független felügyelet biztosítása. Mindez azonban akkor éri el a célját, ha nem ütközik más adatvédelmi előírásokkal.

A Bíróság ítéletének kritikája önmagában is megér egy elemzést, hiszen közvetett hatásai is egyre nagyobb hullámokat fognak kelteni az adatvédelmi jogalkotásban – nem minden kritikai él nélkül. Azonban itt mindezekről tekintsünk el, csak az ítélet tényét vegyük figyelembe, és egyik eshetőségként fogadjuk el, hogy az adatkezelés, és különösen az adatok megőrzésére és továbbítására vonatkozó szabályozás közösségi szinten valósítható meg a leghatékonyabban. Ebben az esetben szükség van egy átfogó uniós keretszabályozásra, amely a hírközléstől a bünyügyi együttműködésen át a közigazgatási szervek adatkezeléséig terjedő legfontosabb közös szabályokat tartalmazza. Ha viszont nem fogadjuk a bíróság döntését, amely csak egy irányelv megsemmisítését mondta ki és annak a tárgyi hatályáról nyilatkozott, akkor a tagállami szabályozások kerülnek előtérbe.

Bármelyik fenti változatot is követi az EU döntéshozatal, a Modell Szabályok hatodik könyve átstrukturálásra fog szorulni. Az általános szabályok helyett ugyanis csak a speciális, a közigazgatási nyilvántartásokra és adatkezelésre, a közigazgatási szervek közötti speciális adatkommunikációra vonatkozó szabályokat kellene rögzíteni. Ezek a kérdések viszont a tervezet jelen szövegével kapcsolatban erős bizonytalanságot ébresztenek.

VI. JOGOK, KÖTELEZETTSÉGEK, ÉS SZERVEZETI STRUKTÚRÁK⁴⁶⁸

E témakör az előzőhöz hasonlóan a normacsoportosítások mentén halad. A közigazgatáson belüli információcserét (*inter-administrative information exchange*), összegyűjtve a közigazgatási szervek (hatóságok) kötelezettségeit [VI-4; VI-5; VI-19(4); VI-22; VI-24(2); VI-31(2), (3); VI-40(2), (3)], valamint a szervezeti struktúrákat (VI-6-tól VI-8-ig; VI-14; VI-16; VI-18; VI-30-tól VI-39-ig) tárgyalja. A mintakódex alkotói elkövetik azt a jogalkotástani és formállogikai alapelvekbe, valamint a joglogika alapelveibe ütköző hibát, hogy az adott topikát nem a cím mentén, hanem azzal ellentétesen fejtik ki. (Azaz először kellene a jogokat, majd a kötelezettségeket, aztán a szervezeti struktúrákat kifejteni, bár maga a cím az angol(os) jogi gondolkodásnak megfelel, de a kifejtési sorrend nem csereszabatos, és az ilyen hibával történő találkozás eléggé kedvezőtlen képet fest a mintakódex e része alkotóinak jogi alpműveltségét illetően). A világos felelősségmegosztás követelménye, valamint az átlátható információkezelés követelménye körében a szabályozás helyesen utal a jogbiztonság követelményére, valamint az ellenőrzés és a számonkérhetőség/felelősségre vonhatóság princípiumára a felügyeletet gyakorló hatóság tevékenységi körén belül (VI-31, VI-32). A szabályozás számos eleme érinti személyiségi jogokat (VI-15, VI-19 (3),

468 A fejezet Koi Gyula írása.

(5), VI-26, VI-27, VI-32 (3), VI-33, VI-37 (2), VI-38 (1), VI-40 (1). A szabályozás egy más része (amely főleg az adatbázisokra, adattartalmakra vonatkozik), nem testesít meg ilyen-fajta jogokat (VI-13, VI-14, VI-16, VI-19 (1), (2), (4), VI-21, VI-24, VI-29. A tájékoztatási kötelezettség alapján történő információcserének jelen szabályozás alapján két fajtája lehetséges: rendes (rendszeres, azaz időről-időre visszatérő, vagyis azonos periódusonként történő), vagy pedig rendkívüli (váratlan esemény vagy alapvető jogot szabályozó jogi norma körében felmerülő esetkör). A váratlan eseményt a szabályozás nem definiálja, de ilyen lehet a *vis maior* (természeti katasztrófa, polgárháború vagy forradalom). Személyes adatok csak korlátozott esetekben és módon továbbíthatóak (csak szükség esetén és csak az indokolt mértékű –legsükségesebb – személyes adattartalom továbbítható, azaz túllépésnek helye nincs). Az információcsere módjainak alapvető jogát szabályozó jogi norma és tagállami végrehajtási szabály is meghatározhatja. A szabályozás öt értesítési típust ismer, ezek tartalmát a szabályozás ehelyütt nem fejti ki részletesen: sürgősségi értesítések, szabványriasztási értesítések, egyszerű tájékoztató értesítések, intézkedést igénylő tájékoztató értesítések és már meglévő, értesítésre válaszoló, nyomon követési értesítések. Az információcsere formáját a mintakódex alapvetően az elektronikus úton történő formában jelöli meg. Különleges és kellően indokolt (azaz *utilis*) esetekben ettől el lehet térni. Ezt a „más formát” a szabályozás nem nevesíti, de történhet elvileg bármely eszköz (hivatalos postai levélküldemény, távbeszélő/telefon, távmásoló/telefax stb.) útján is.

Az adatbázisok létrehozatala, vezetése, adatok bevitelére célhoz kötötten, jogszabályban meghatározott módon lehetséges.⁴⁶⁹ Az adatok tárolási idejére a VI-26 és VI-27. cikkek adnak támpontot (amíg az adatgyűjtés céljának elérése szükséges, de legfeljebb három év, ennél hosszabb időtartam csupán folyamatosan felülvizsgált körülmények között és rendkívül indokolt esetben engedhető meg).

A szabályozás bekezdései rendre az alábbi kérdéseket szabályozzák a tárgyat illetően: az ellenőrzést foganatosító hatóság; az ellenőrzés határideje; valamint az ellenőrzés tartalmi-sága. Az ellenőrzést foganatosító hatóság tüzetesen meghatározva nincsen. Csupán annyit rögzít a szabályozás, hogy különálló ellenőrző hatóság előzetes ellenőrzést (azaz folyamatba épített, vagy *ex ante* vagy *a priori* ellenőrzést) végez.⁴⁷⁰ A különálló ellenőrző hatóság lehet a VI-30. cikk szerinti felügyelő hatóság is. A jogszabály határidőt állapít meg az ellenőrzés végzésére. Amennyiben ez nem történik meg, az ellenőrző hatóság ennek a kötelezettségének a lehető legrövidebb időn belül köteles eleget tenni. Ezt az adatok ellenőrzésére nyitva álló, lehető legrövidebb határidőt a szabályozás nem nevesíti pontosan. Magyarországon a Ket.

469 VI-2 (3) „Adatbázis”: információs rendszer által támogatott és hatóság által irányított strukturált adatállomány, amely legalább egy másik uniós vagy tagállami szintű illetékes hatóságnak előzetes kérés nélküli hozzáférést biztosít tárolt adatokhoz. Az adatbázisokra vonatkozó talán legközérthetőbb szakirodalom: Alain STROWEL, Estelle DERCLAYE: *Droit d'auteur et numérique: logiciels, bases de données, multimédia*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

470 Az ellenőrzésfajtára részletesen lásd: OECD: *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? a követendő út*. (Szerkesztő-
léktor: LŐRINCZ Lajos. Az alapszöveget ford.: KINCSES László, KOI Gyula. Az eredeti kötetről szóló szak-
tudói véleményeket ford.: LINDER Viktória. A fordítói megjegyzéseket írta, a mutatókat készítette és technikai
szerkesztő volt Koi Gyula). Budapest, MTA JTI 2009, 13, 21, 98–99, 101, 103–104, 110, 112–113, 180, 204–205.

2005-ös hatályba lépése előtt ez a legrövidebb határidő (melyet a jogszabályok az „azonnal” vagy „nyomban” szóval fejeztek ki) közigazgatási szakmai szokás alapján három munkanap volt. Amennyiben az adatok közlése (közzététele) előtti előzetes ellenőrzés nem lehetséges (sürgősségi vagy vészhelyzeti időbeli korlátozás esetén), úgy e tényt az adatszolgáltató hatóság jelezni tartozik („nem ellenőrzött” jelzés felismerhetővé tételével). Az ellenőrzésre vonatkozó szabályokat jogszabály határozza meg. Ennek hiányában az ellenőrző hatóság vizsgálata az információk teljességére, formai pontosságára, helyességére (nyilvánvaló helytelenségének hiányára), és az adattartalom olvasható voltára terjedhet ki.

VII. AZ INFORMÁCIÓKEZELÉSRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEKRŐL⁴⁷¹

A közigazgatási (hatósági) eljárások tekintetében kardinális jellegű kérdésnek tekinthető az információkezelésre vonatkozó jogi rezsím, amely tény alapvetően három tényezőre vezethető vissza. Ebben a körben első helyen szükséges kiemelni – általános értelemben – a technikai fejlődést, illetve annak a hatósági működésre gyakorolt hatását: nem szorul igazolásra, miszerint az informatikai robbanás nem hagyja (nem is hagyhatja) érintetlenül a közigazgatást, az új technológiák alkalmazása egyszerre lehet alkalmas az eljárások gyorsítására és az érintettek újfajta participációjának kialakítására. Tekintettel azonban a különböző informatikai rendszerek által kezelt adatok volumenéből és jellegéből fakadó veszélyre, indokoltnak tűnik néhány garanciális jellegű előírás rögzítése az információkezeléssel összefüggésben.

A vonatkozó joganyag elhelyezése a Modell Szabályok között abból a szempontból is helyeselhető, mivel az információk kezelése szoros összefüggést mutat az érintettek eljárásban való részvételével és – a legáltalánosabb értelemben – a tájékoztatáshoz való joggal. Az információkezelésnek ezen túlmenően egyes alapjogi aspektusai is kiemelhetők, amely tény szintén részletes, garanciákat biztosító szabályozásért kiált. Megfelelően érzékelteti ezt az Európai Unió Alapjogi Chartájának 8. cikke, amelynek értelmében „[m]indenkinek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez”, továbbá „[a]z ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni.”⁴⁷²

Megjegyzendő továbbá az is, hogy az ún. adatvédelemre vonatkozó szabályozás kialakításakor a jogalkotónak két – eltérő természetű – érdek között kell megteremtenie az egyensúlyt, nevezetesen az információs önrendelkezés és az információs szabadság között. Erre vezethető vissza az a tény, hogy a különböző tagállamok nemzeti jogrendszereiben is elválík egymástól a személyes adatok védelmét, illetve a közérdekű adatok nyilvánosságát biztosító jogi rezsím.⁴⁷³ A Modell Szabályokat kidolgozó munkacsoport alapvetően három témakört érintett, így a vonatkozó joganyag is ennek megfelelően tagolható: az információkezelés

471 A fejezet 1–2. alfejezete Bencsik András írása, a 3–4. alfejezete Hulkó Gábor írása.

472 Charta 8. cikk (1)–(2) bek.

473 Vö. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011, 162–164.

technikai és szervezeti oldala, az adatkezeléssel kapcsolatban született közigazgatási aktusok elleni fellépés, valamint az adatvédelem és az információszabadság összehangolása különíthető el ebben a tekintetben.⁴⁷⁴

1. Az adatokhoz és információkhoz való hozzáférés

1.1. Tájékoztatás és hozzáférés az érintett személyek számára

A Modell Szabályok között az információkezelésre vonatkozó rendelkezések élén generális előírás található, amelynek értelmében „[a]z adatokat szolgáltató hatóság az alkalmazandó adatvédelmi jogszabálynak megfelelően tájékoztatja az érintett személyt a rá vonatkozó adatok tárolásáról és feldolgozásáról.” a citált rendelkezés tehát egyértelműen a hatóság kötelezettségeként rögzíti a tájékoztatás nyújtását, míg „az alkalmazandó adatvédelmi jogszabályoknak megfelelően” fordulat az adatkezelésre vonatkozó adatvédelmi jogszabály szerinti tájékoztatásra vonatkozik. Látható tehát, hogy a Modell Szabályok nem anyagi adatvédelmi minimumot határoznak meg, hanem az adatkezelő hatóság számára írnak elő kötelezettséget, az érvényben lévő anyagi jogi rendelkezéseknek megfelelően. A hatósági gyakorlat orientálása és az érdemi tájékoztatás nyújtásának biztosítása érdekében került be a normaszövegbe az, hogy a tájékoztatásnak ki kell terjednie legalább:

- az adott személyre vonatkozó, feldolgozás alatt álló adatok kategóriáira,
- az adatokat szolgáltató illetékes hatóságra,
- az adatok címzettjeire és
- az adatfeldolgozás céljára, beleértve az adatfeldolgozásnak a nemzeti jog vonatkozó rendelkezései szerinti jogalapját is.

Alapvető érdek fűződik ahhoz is, hogy az érintett ne csupán a személyes adatait érintő adatkezelés tényéről szerezzen tudomást, hanem az adatfeldolgozás folyamatával kapcsolatban is érdemi információk jussanak birtokába. Ezt felismerve rögzíti a normaszöveg azt, hogy „[a]z érintett kérelemre jogosult személy bármikor igazolást beszerezni az adatokat szolgáltató hatóságtól vagy – a VI-30. és VI-33. cikkben meghatározott feltételekkel – a felügyelő hatóságtól arra vonatkozóan, hogy rá vonatkozó adat feldolgozása folyamatban van-e.”

Az idézett rendelkezéssel kapcsolatban három megjegyzés kívánczik ide. Egyrészt kiemelendő az, hogy ebben a tekintetben a kérelemhez kötöttség érvényesül, az adatfeldolgozás folyamatát érintő igazolás az érintett kérelmére adható ki, a hivatalbólóság elve tehát nem érvényesül. Másrészt megállapítható, hogy jelen esetben egy nevesített hatósági szolgáltatás biztosításáról rendelkeznek a mintaszabályok, amelynek lényege az adatfeldolgozás folyamatát tükröző igazolás kérelemre történő kiadása. Harmadrészt érdemes megvizsgálni

474 Vö. Toward Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law. European Parliament Directorate General For Internal Policies, 2010, 12–13.
www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/425652/IPOL-JURI_NT%282010%29425652_EN.pdf (2015. 10. 12.).

azt is, hogy mely hatóságtól kérheti az érintett az igazolás kibocsátását. A hivatkozott rendelkezések értelmében az adatokat szolgáltató hatóságtól, illetve – külön meghatározott feltételek teljesülése esetén – a felügyelő hatóságtól kérhető az igazolás. A normaszöveg VI-30. és VI-33. cikkei szerint erre abban az esetben kerülhet sor, ha az információkezelési tevékenységet információs rendszer támogatásával végzik, ebben az esetben tehát a felügyelő hatóság tájékoztatja az érintettet az információs rendszerbe bevitt adatokról.

Garanciális jelentősége van a normaszöveg VI-15. cikke (3) bekezdésében foglalt, a tájékoztatás kötelező tartalmi elemeit érintő rendelkezésnek, amely szerint „[a]z adatokat szolgáltató illetékes hatóság tájékoztatja az érintett személyt a rá vonatkozó személyes adatokhoz való hozzáférési jogáról, beleértve azt a jogát is, hogy a nem helytálló adatok helyesbítését, illetve a jogellenesen feldolgozott adatok lehető legrövidebb időn belüli törlését kérje, valamint azt a jogát, hogy az e jogok gyakorlására irányuló eljárásokról tájékoztatást kapjon”. Ennek megfelelően rögzíthető, hogy az érintett tájékoztatáshoz való joga (ti. a hatóság tájékoztatási kötelezettsége) az alábbi részjogosítványokat foglalja magában (tehát a hatóság ezekre köteles tájékoztatásában kitérni):

- a személyes adatokhoz való hozzáférés jogára vonatkozó tájékoztatás,
- a nem helytálló, illetve a jogellenesen feldolgozott adatok helyesbítésének, törlésének kezdeményezése,
- a fenti jogok gyakorlására irányuló eljárásokról szóló tájékoztatás.

E jogosítványok érdemi gyakorlásának eljárási garanciája jut kifejeződésre a VI-15. cikk (5) bekezdésében foglalt rendelkezésből, amely akként rendelkezik, hogy „[a] felügyelő hatóság biztosítja, hogy az érintett személyek hatékonyan gyakorolják az alkalmazandó adatvédelmi jogszabály szerinti hozzáférési jogukat”.

Rögzítendő az is, hogy az érintett kérelmére kibocsátandó igazolás kiállítását korlátok között teszi a normaszöveg lehetővé, ennek megfelelően itt egy korlátozott jogosítványról beszélhetünk. A normaszöveg VI-15. cikk (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[i]nformáció [...] kizárólag az alábbi célokból tartható vissza:

- bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése és büntetőeljárás lefolytatása;
- nemzetbiztonság, közbiztonság vagy a tagállamok védelme;
- valamely tagállam vagy az Unió fontos gazdasági vagy pénzügyi érdekének védelme – a pénzügyi, költségvetési és adózási kérdéseket is beleértve;
- mások jogainak és szabadságainak védelme.”

E jelzett korlátozással összefüggésben garanciális jelentősége van az érintettre vonatkozó tájékoztatási kötelezettségnek, amellyel kapcsolatban a Modell Szabályok rögzítik: a hatóság köteles tájékoztatni az érintett személyt az információk visszatartásának jogalapjáról és az illetékes adatvédelmi biztoshoz fordulás jogáról.⁴⁷⁵

475 Megjegyzendő, hogy a 45/2001/EK rendelet vonatkozó 20. cikk (3)–(5) bekezdései értelemszerűen alkalmazandók a kifogás benyújtása, illetve az Európai Adatvédelmi Biztoshoz fordulás tekintetében. Ezzel összefüggésben bővebben lásd BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé...*, i.m., 41.
www.jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf (2015.10.12.)

1.2. Az illetékes hatóságok hozzáférési joga

A hatóság működése alatt történő adatkezeléssel összefüggésben a hatósági jogviszony két alanyi körének eltérő tartalmú jogosítványai mentén körvonalazható a szabályozás: egyrészről – a fentebb írtak alapján – kardinális jelentőségű az érintettek tájékoztatáshoz való joga, illetve (a későbbiekben tárgyalásra kerülő) rendelkezési jog. Másrészről azonban tisztázandó kérdés az érintett hatóságok hozzáférési joga, közelebbről annak jogalkotó által történő eldöntése, hogy milyen adatokhoz és milyen terjedelemben férhetnek hozzá az illetékes hatóságok.

Ezt felismerve elvi jelentőségű a normaszöveg ama rendelkezése, amelynek értelmében „[a] tájékoztatási kötelezettség alapján szolgáltatott vagy adatbázisban tárolt információkhoz való hozzáférés azon hatóságokra korlátozódik, amelyek számára a hozzáférés feladataik ellátásához elengedhetetlen, és csak olyan mértékű lehet, amit az információk megosztásának céljával összhangban lévő feladataik ellátása megkövetel”. Az idézett rendelkezés lényegében két, az adatkezelésre vonatkozó tagállami szabályozásokban egységesen megjelenő alapelvet deklarál: az arányosság és a célhoz kötöttség követelményét. Az arányosság elve úgy jut kifejezésre a normaszövegben, hogy „[az adatkezelés] csak olyan mértékű lehet, amit az információk megosztásának céljával összhangban lévő feladataik ellátása megkövetel”, míg az adatkezelés célhoz kötöttsége lényegében azt jelenti, hogy az információkhoz való hozzáférés azon hatóságokra korlátozódik, amelyek számára a hozzáférés feladataik ellátásához elengedhetetlen.

Az említettekhez kapcsolódik, hogy garanciális jelentőségű a norma VI-16. cikk (2) bekezdésében foglalt rendelkezés, amelynek értelmében „[a]z alap-jogiaktusban, valamint az adott tájékoztatási kötelezettségre vagy adatbázisra vonatkozó végrehajtási rendelkezésekben világos és átfogó szabályokat kell megállapítani azon hatóságok vonatkozásában, amelyek a szóban forgó információkhoz hozzáféréssel és felhasználási joggal rendelkeznek, meg kell továbbá határozni a feltételeket, amelyekkel a hozzáférés és a felhasználás engedélyezhető”. Az idézett rendelkezéssel kapcsolatban két megjegyzést teszünk. Egyrészt látható, hogy az adatkezelésre vonatkozó, a Modell Szabályok között elhelyezett rendelkezések feltételeznek egy ún. „alap-jogiaktust”, amely – a végrehajtási rendelkezésekkel együtt – elvégzi az adatkezelésre vonatkozó szabályozás konkretizálását, mégpedig „világos” és „átfogó” jelleggel.

Másrészt – ehhez kapcsolódóan – rögzítendő az is, hogy a vizsgált szerkezeti egységben elhelyezett szabályok általános jellegűnek tekinthetők, mivel azok alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha előzetesen rendelkezésre áll a normaszöveg által is hivatkozott adatkezelésre vonatkozó alapjogszabály.⁴⁷⁶ E normának kell világosan és átfogóan meghatároznia az adatkezelés tartalmát, célhoz kötöttségét, formáját, az illetékes hatóságok kötelezettségeit, valamint az alkalmazandó jogot.

⁴⁷⁶ Erről bővebben lásd VARGA Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 547.

1.3. A hozzáférés-kezelésre vonatkozó szabályok az informatikai rendszerekben

Az érintettekre vonatkozó adatkezelési tevékenység szervezeti és eljárási garanciáinak fontosságát hangsúlyozza a normaszöveg ama rendelkezése, amelynek értelmében a vonatkozó alap-jogiaktusban és a vonatkozó végrehajtási rendelkezésekben világos és átfogó hozzáférés-kezelési szabályokat kell meghatározni minden olyan információs rendszerre vonatkozóan, amelyen keresztül közigazgatási szervek tájékoztatási kötelezettség alapján adatokat cserélnek vagy amely adatbázist hoz létre.

2. Adatok és információk módosítása és törlése

A tervezet az adatokat, információkat érintő módosítás/törlés kérdésköréhez két aspektusból közelít: egyrészt – a döntési kompetencia tekintetében – rögzíti azokat a hatóságokat, amelyek meghatározott esetkörökben kötelesek az adatbázisban található információk módosítására és törlésére. Másrészt – az officialitás elvének megfelelően – a hatóságok oldalán kötelezettséget telepít a normaszöveg a módosítás/törlés tekintetében.

2.1. Adatok módosítására és törlésére vonatkozó hatáskör

Kiemelhető, hogy a normaszöveg három (típusú) hatóság hatáskörébe utalja az adatbázisban található információk módosítását vagy törlését. Ennek megfelelően a jelzett aktusok megtételére jogosult:

- az illetékes hatóság, amely tájékoztatási kötelezettség alapján az adatokat szolgáltatva vagy adatbázisba bevitte;
- a felügyelő hatóság; valamint
- az adatbázisban található információk módosításának vagy törlésének joga a VI-6. cikk szerinti listában szereplő testületek valamelyikére is ruházható, amennyiben az alap-jogiaktus azt kifejezetten megengedi.

Az előző rendelkezések teljes körű értelmezésének elősegítése érdekében jelezzük, hogy a norma VI-6. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]inden információkezelési tevékenység esetében minden érintett tagállam létrehoz vagy kijelöl egy hatóságot vagy hatóságokat, amely(ek) feladata a tevékenység elvégzése. Minden tagállam a kijelölését követően a lehető legrövidebb időn belül közli a Bizottsággal vagy – ha létrehozták – az irányító hatósággal ezen illetékes hatóságok listáját, valamint a lista esetleges módosítását. Ha egy tagállam több illetékes hatóságot jelöl ki, egyértelműen meg kell határoznia a listán a feladatok felosztását.”

2.2. Az adatok frissítésére, helyesbítésére vagy törlésére vonatkozó kötelezettség

A tervezet rendelkezéseinek áttekintése alapján megállapítható, hogy az adatbázisokban kezelt információk frissítésének, helyesbítésének és törlésének kötelezettsége tekintetében négy esetkört lehet elhatárolni, amelyek között találhatók hivatalból és kérelemre elvégzendő

hatósági aktusok egyaránt. A hatóság által hivatalból történő frissítésre, módosításra vagy törlésre az alábbi tényállások mellett kerül sor:

- egyrészt az adatokat szolgáltató illetékes hatóság köteles az információkat vagy adatokat ellenőrizni, és szükség esetén azonnal helyesbíteni vagy törölni, amennyiben az illetékes hatóság megítélése szerint a más hatóságoknak továbbított információk vagy az adatbázisba bevitt adatok nem helytállóak, vagy azok feldolgozása a vonatkozó nemzeti vagy uniós joggal ellentétesen történt;
- másrészt előírhatja az alap-jogiaktus az adatokat szolgáltató illetékes hatóság számára az információk rendszeres, meghatározott időközönként történő frissítésének kötelezettségét;
- harmadrészt, amennyiben valamely részt vevő hatóság, amely nem az adatokat szolgáltató hatóság, bizonyítékkal rendelkezik arra nézve, hogy az adatok helytelenek, vagy azok feldolgozása a vonatkozó nemzeti vagy uniós jogszabályt sértő módon történt, e hatóság köteles azonnal tájékoztatni erről az adatokat szolgáltató hatóságot. Ezt követően az adatokat szolgáltató hatóság ellenőrzi az adatokat, és szükség esetén azonnal helyesbíti vagy törli őket.

Ezekről az esetkörökről elkülönítetten indokolt kezelni a témához kapcsolódó kérelemre folytatandó eljárást, amelynek keretében „[b]ármely érintett személy kérheti, hogy az adatokat szolgáló hatóság a szóban forgó személyre vonatkozó nem helytálló adatokat haladéktalanul helyesbítse, valamint a jogellenesen rögzített vagy tovább már nem tárolható adatokat zárolja”. Megjegyzendő végezetül a normaszöveg VI-19. cikk (5) bekezdésében foglalt garanciális jellegű rendelkezés is, amely szerint az érintett személy kérésére az adatokat szolgáltató hatóság köteles az adatokat a szóban forgó vitára utaló jelzéssel megjelölni, amennyiben az érintett személy vagy más részt vevő hatóság vitatja az adatok helyességét, de az adatok helyessége nem állapítható meg. Ha a jelzést kitették, az kizárólag az érintett személy vagy a másik részt vevő hatóság engedélyével távolítható el, azonban e korlátozás sérelme nélkül a jelzés az illetékes bíróság vagy független adatvédelmi hatóság határozatának megfelelően eltávolítható.⁴⁷⁷

3. Az adatok és információk felhasználása

Az adat- és információ-felhasználás körében a VI-20–VI-29. cikkek a hatósági oldal kötelezettségeit rendezik, mindenekelőtt a hatóságok egymás közti kommunikációjában és adatigényléseiben. Ebben a viszonylatban szükséges ismét említést tenni a Modell Szabályok aszimmetrikus szervi hatályáról, mely értelmében a VI. rész rendelkezései a tagállami hatóságok gyakorlatában is alkalmazandóak. A szabályozás tárgykörébe e cikkek keretein belül így a különféle típusú adatigénylések, a személyes adatok tárolásának és törlésének, valamint az ezzel kapcsolatos adatvédelmi és biztonsági minimumszabályok tartoznak. Az adatok és információk felhasználása (a hatóságok közt) történhet a hatóságok közti adatszolgáltatással, illetve a hatóság által közvetlenül hozzáférhető adatbázisok útján. A hatóságok közti

⁴⁷⁷ Megjegyezzük, hogy ez a rendelkezés a felügyelő hatóság vonatkozó hatáskörét nem érinti.

adatszolgáltatás alapvetően adatátadást jelent (amely tájékoztatási kötelezettség alapján történik), valamint az adatbázisba bevitt információk automatikus elérését (amely nem feltétlenül jelenti az adatbázisok interoperabilitását, sokkal inkább a párhuzamos hozzáférés biztosítását a hatóságok részére). Ebből az okból fontos fogalmi szinten elválasztani egymástól az adatszolgáltatót, az adatigénylőt és az részt vevő (információkezelési tevékenységben részt vevő bármely hatóság, amely lehet illetékes hatóság, kapcsolattartó pont, irányító hatóság, ellenőrző hatóság vagy általános felügyelő hatóság) hatóságot.

Fontos kiemelni továbbá, hogy a szabályrendszer a hatóságok egymás közti, valamint az adott hatóságon belüli adatkezelésre vonatkozik, nem pedig a nyilvántartások piaci értékesítésének lehetőségeire, a közsféra információinak további felhasználására. Ez utóbbi a modellszabályozás tárgyi hatályán kívül eső terület, melynek szabályozási kereteit az Európai Parlament és a Tanács irányelvei kellő részletességgel szabályozzák.⁴⁷⁸

E cikkek szabályozási alapelveiként az információteljesség és -helyesség, a személyes adatok védelme, az adatok rendeltetészerű felhasználása, az adattartalmak korlátozott idejű megőrzése és az informatikai rendszerek biztonsága jelölhetőek meg. Ezek szellemében – főszabályként – az adattartalom kizárólag meghatározott célból, csak a feltétlenül szükséges ideig hozzáférhető, felhasználható és tárolható az egyes informatikai rendszerekben, miközben a modellszabályozás kivételeket állapít meg a tagállami adattárolás (nyilvántartások) tekintetében. A szabályozás további jellemzői közül kiemelhető még a hatóságok közti együttműködés elve, az információk hivatalbóli aktualizációjának elve és az objektív jogvédelem elve (amely alapján bizonyos esetekben a hatóság a rendelkezésére bocsátott információk alapján hivatalból foganatosíthat intézkedéseket).

A részletszabályozás tekintetében (VI-20) a hatóságok közti alapvető elvárás a kölcsönös információcsere és tájékoztatási kötelezettség, mely értelmében a „hatóságok tevékenységük végzése során kötelesek a tájékoztatási kötelezettség alapján más illetékes hatóságoktól kapott vagy adatbázisba bevitt információkat figyelembe venni.” az adatfelhasználásra jellemző ebben az esetben, hogy az megvalósulhat a hatóságok közti csere vagy adatbázishoz való hozzáférés útján. Alapvető korlátja az, hogy az adatigénylő hatóság csupán tevékenységét érintőleg jogosult az információkérésre, másfelől viszont döntéshozatali tevékenysége kapcsán a hatáskörgyakorlását érintő információkat viszont köteles – hivatalból – teljes egészében felkutatni és figyelembe venni. E kötelezettség így párhuzamosan járul hozzá az adattartalom időszerűsítéséhez és az objektív jogvédelemi jelleghez.

A normaszöveg (VI-21) következő alapkötelezettségként az információs rendszereken keresztül rendelkezésre bocsátott információk független értékelését írja elő, amely a hivatalbóli intézkedések foganatosításának lehetőségét nevesíti. Teszi ezt olyan formában, hogy a „hatóság köteles az információs rendszereken keresztül rendelkezésre bocsátott információkat külön értékelní, mérlegelve, hogy a szóban forgó információk alapján nincs-e

478 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU irányelve (2013. június 26.) a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról. www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32013L0037. (2015. 10. 17.)

szükség közigazgatási intézkedésre.” az illetékes hatóságnak mérlegelési lehetősége fennáll ugyanúgy az adattartalom, mint a konkrét intézkedés foganatosítása kapcsán is.

Az információs rendszerek és adatbázisok adattartalmának helyessége vélelmezett, helyes adattartalma, annak a valóságot megfelelően tükröző képet kell adnia. Ez az elvárás nem csak az adatszolgáltató és adatigénylő hatóságra ró kötelezettségeket (lásd „ha az eljáró illetékes hatóság kétségbe vonja az információk érvényességét, azonnal konzultál az adatszolgáltató hatósággal”), hanem magára az informatikai rendszerre is. Ennek lehetővé kell tennie az adott tényhez rendelhető releváns tartalmak egyszerű hozzáférhetőségét, keresettségét és elérhetőségét (szélesebb összefüggésben ez kiterjedhet akár az adatbázisban történő keresési algoritmusokra, keresőmotorokra, amelyek szintén bizonyos feltételek mellett szelektálják a keresett információt). Egyszerűbben tehát az informatikai rendszernek is alkalmasnak kell lennie az azt használó hatóság részéről, hogy az adott tényről a valóságnak megfelelő, objektív képet tudjon alkotni, csupán a rendszer igénybevételével. Ez a szakszerűségi elvárás nem csupán az informatikai rendszer, hanem az adatigénylő hatóság irányában is megjelenik, e hatóságok ugyanis az információs rendszer releváns jellemzőit (például keresőfunkcióit, adattartalmát) teljes körűen felhasználni hivatottak, annak érdekében, hogy az információkról „világos és teljes képet kapjanak.”

A hivatalbóli intézkedés kötelezettségének (VI-22) esetében az illetékes hatóságoknak, magán az eljárási kötelezettségen túl, tájékoztatási kötelezettségük is van. Ennek értelmében az intézkedést foganatosító szerv az intézkedésről a további érintett hatóságokat tájékoztatja

A VI-21 és VI-22 cikkek alól a hatóságok bizonyos kivételes esetekben mentesíthetők, ugyanakkor a modellszabályozás nem nevesíti ezeket az esetköröket – azokat más jogszabályra bízta. Egyidejűleg azonban nevesíti, hogy a „mentesítésnek korlátozott számú indokolt helyzetre kell korlátozódnia.”

Az adat és információhasználat vonatkozásában általános elvként jelenik meg annak célhoz kötöttsége (VI-24), amely keretét képezi a rendeltetészerű adatfelhasználásnak. Ennek szellemében „a hatóságok kizárólag az adott információk cseréjére vonatkozó uniós jogszabályokban meghatározott célokra cserélhetnek és dolgozhatnak fel adatokat.” Ilyen formán az adatigénylést mindig konkrétan megjelölt jogszabályi célhoz kell kötni, öncélú (rendeltetés nélküli) adathalmazás a hatóságok részéről tilos. Ez kétszeres korlátozást jelent, ugyanis így az adatszolgáltatásnak és adatigénylésnek a hatóságok tevékenységén túl összefüggésben kell lennie valamilyen uniós jogszabályban meghatározott céllal. Uniós jogszabályban meghatározott cél hiányában adatfelhasználás csak abban az esetben megengedett, ha azt az adatszolgáltató hatóságra vonatkozó irányadó jog kifejezetten megengedi, és a szolgáltató hatóság ezt előzetes döntésével engedélyezi. További egyidejű feltétel ilyen esetben, hogy az adatkérő (átvevő vagy visszakereső) hatóságra vonatkozó törvényekre figyelemmel is megengedett az ilyen fajta adatigénylés.

4. Adatvédelem és információbiztonság

Az adatvédelemmel és információbiztonsággal összefüggésben a Modell Szabályok a szükséges keretrendszer kialakítását célozzák meg, a legtöbb összefüggésben deklarációjellegű

a konkrét rendelkezések tartalma. Ennek oka, hogy az adatvédelemnek a hatósági oldal (beleértve a különféle biztonsági eljárásokat és az alkalmazottakkal szemben megfogalmazható adatvédelmi elvárásokat) a belső kockázati tényezők csupán egyik összetevőjét jelenti, amely mellett hasonló súllyal jelennek meg az informatikai rendszerekre vonatkozó műszaki biztonsági kockázatok. Továbbá, tekintettel a V. és VI. részekre vonatkozó aszimmetrikus szervi hatályra, a Modell Szabályok egyidejűleg próbálnak meg az uniós és tagállami hatóságok vonatkozásában szabályrendszert alkotni, amely így a legtöbb helyen szubszidiárius jellegűvé válik.

A hatóságok tevékenységük során a szolgáltatott vagy lekért információkat megfelelően biztosítják jogosulatlan hozzáférés vagy adatigénnyelssel szemben. Adatvédelmi elvárások megfogalmazódnak a normaszöveg VI-15. cikkében is, a Modell Szabályok VI-25–VI-29. cikkei az adatvédelem módszertani követelményeinek alapjait, illetve a technológiai rendszerekkel szemben támasztott minimumkövetelményeket szabályozzák.

Ennek szellemében az adatok és információk három fő csoportba tagolhatóak, jellegük és az ebből adódó felhasználhatóság szerint. Így megkülönböztethetők 1) gyűjthető, 2) cserélhető és 3) tárolható adat- és információkategóriák. „Az információk szolgáltatása előtt az illetékes hatóság biztosítja, hogy az információk az említett adat-, illetve információkategóriákba tartoznak.” Ezen a besoroláson túl, amely az adatok osztályozásáról szól, a szabályozás különbséget tesz az egyes adathozzáférési eljárások közt aszerint, hogy tájékoztatási kötelezettség alapján történő hozzáféréstről (VI-26) vagy a tájékoztatási kötelezettségen kívül adathozzáféréstről (VI-27) van-e szó.

4.1. A tájékoztatási kötelezettség alapján cserélt adatok tárolása, zárolása és törlése

Ennek megfelelően „tájékoztatási kötelezettség alapján” történő információcsere (VI-26) eredményeként szerzett információ tárolása lehet 1) konkrét célhoz kötött vagy 2) meghatározott eseményhez kötött. Mindkét esetben időkorlátos az adatfelhasználási jogosultság. Amennyiben a felhasználás indoka egy adott cél elérése, akkor az adatokat „kizárólag annyi ideig lehet tárolni, ameddig ez az adatgyűjtés céljainak eléréséhez szükséges.” Így ebben az esetben a cél elérése (vagy éppen nem teljesülése) határozza meg az adatfelhasználás záró időpontját. Abban az esetben, amikor a „tájékoztatási kötelezettséget meghatározott esemény váltja ki”, akkor az adatok a „közigazgatási feladatok teljesítéséig, de legfeljebb az érintett eljárás hivatalos lezárását követő hat hónapig hozzáférhetőek.” Mindkét esetre érvényes, hogy a felhasználási idő eltelte után az adatokat zárolják.

Az adatszárolás elsődleges hatása, hogy az illetékes hatóság a zárolt adatokat csak tárolni jogosult, felhasználásuk tilos. Figyelemmel kell lenni arra, hogy ez esetben az adatszolgáltatást kérő hatóságról (azaz az adatigénylőről) van szó, nem az adatszolgáltató hatóságról. A zárolt adatok így egy ideig még passzívan léteznek az adatigénylőnél, felhasználásuk főszabály szerint kizárt, csupán kivételes esetben megengedett. Ilyen kivételt jelent 1) az információcsere tényének bizonyítása (ebben az esetben feltétel az érintett kifejezett hozzájárulása), valamint 2) ha a zárolt adatok bírósági vagy más közhatalmi jellegű eljáráshoz szükségessé válnak (akkor a közérdekre való hivatkozás az adathasználat indoka). Az adatszárolás további

hatása, hogy azok továbbá nem hozzáférhetőek és kereshetők az adatbázis használó hatóság által, „a zárolt adatokat eredményező keresések negatív eredményt adnak ki a kereső hatóság számára.”

Az adatszárolás maximális időtartama a zárolást követő három év, ez idő eltelte után a zárolt adatokat automatikusan törölni kell. Kivételes esetben az adatszárolás időtartama meghosszabbítható, komplex mérlegelés alapján meghozott egyedi döntéssel, az adott ügyre vonatkozó különleges körülményekre való hivatkozással. Az adatszárolás meghosszabbításának indokait – az azt elrendelő döntéssel együtt – rendszeresen felülvizsgálja a hatóság.

Összefoglalva a tájékoztatási kötelezettség alapján történő információcsera esetében az adatfelhasználás után az adatokat három éves időtartamra zárolják, ennek elteltével pedig törlik. A VI-26 cikk rendelkezései nem érintik a tagállam azon jogát, „hogy az általa kiadott konkrét értesítéssel vagy a saját területén végrehajtott intézkedéssel kapcsolatban nemzeti adatfájlokat tartson fenn.” Ebben az esetben az adattárolás időtartamára a tagállami szabályozás rendelkezései az irányadóak.

4.2. A tájékoztatási kötelezettséggel összefüggő eljárásokon kívüli adatok tárolása, zárolása és törlése

A tájékoztatási kötelezettségen kívüli adatszolgáltatás elsődlegesen az olyan adathozzáférésre vonatkozik, amely hozzáférhető adatbázis révén valósul meg. Ebben az esetben a hozzáférés főszabályait az adott adatbázisra vonatkozó alapjogszabály rendezi. Így a szabályozás eltérő, elsődlegesen nem a hatóságok számára állapít meg kötelezettségeket, hanem az alapjogszabállyal szembeni garanciális követelményrendszer minimumát tartalmazza.

Az adatbázisok adattartalma viszonyában annak maximális adatmegőrzési ideje bír kiemelt relevanciával – ahol az adatbázisra vonatkozó alapjogszabály rendelkezéseinek betartása mellett – az adatszolgáltató hatóság a tárolt adatokat „rendszeresen felülvizsgálja annak érdekében, hogy felmérje, még mindig szükségesek-e arra a célra, amire jogszerűen tárolják őket.” a maximális adatmegőrzési időt ebben az esetben a vonatkozó alapjogszabály határozza meg, ám az adatmegőrzésnek egyidejűleg meg kell felelnie a jogszerűség és célhoz kötöttség követelményének. Ez utóbbi hiányában az adatszolgáltató az adatot zárolja, később törli. Az adattörlés idő előtt is megtörténhet, ebben az esetben az érintettet, valamint az érintett hatóságokat tájékoztatni kell.

Összefoglalva: ebben az esetkörben a modellszabályozás továbbtal a vonatkozó alap-jogszabályozásra, ugyanakkor az adattárolás szabályainak ebben az esetben is meg kell felelniük a célhoz kötöttség és jogszerűség elvárásainak.

4.3. Kiegészítő szabályok

Az adatvédelmi és információbiztonsági szabályok következő rétegét a titoktartási kötelezettség jelenti. Ennek megfelelően a VI-28. cikk rendelkezései titoktartási kötelezettséget állapítanak meg a közigazgatási szervek egészével, a hatóság vezető tisztségviselőivel és alkalmazottaival, valamint mindazon személyekkel szemben (külső szakértők, testületek),

akik az információkezelési tevékenység során adatokhoz fértek hozzá, „és amelyekre szakmai titoktartási kötelezettség vagy egyéb, ezzel egyenértékű titoktartási szabályok vonatkoznak.” Ez a tiltás a munkaviszony vagy megbízási viszony megszűnését követően is hatályban marad. A titoktartási kötelezettség alanyi köre nagyszámú, tekintettel arra, hogy nem csupán a közigazgatási szervre terjed ki, hanem annak egyes külső kapcsolataira is.

A VI-29. cikk pedig az informatikai rendszerekkel kapcsolatban állapít meg minimumkövetelményeket. Így minden olyan informatikai rendszer esetére, „amelyen keresztül közigazgatási szervek tájékoztatási kötelezettség alapján adatokat cserélnek vagy amely adatbázist hoz létre, világos és átfogó előírásokat kell meghatározni a kockázatoknak megfelelő biztonsági intézkedésekre.” a normaszöveg tehát a vonatkozó alapjogszabályokra (és végrehajtási rendelkezésekre) utal tovább, amelyek kapcsán csupán nagy általánosságban fogalmaz meg elvárásokat: világos, átfogó, kockázatoknak megfelelő szabályozás.

VIII. KÖZIGAZGATÁSI ADATKEZELÉS – ADMINISTRATIVE INFORMATION MANAGEMENT / FELÜGYELET ÉS VITARENDEZÉS

1. Az információkezelési tevékenységek egyes kategóriái⁴⁷⁹

A VI. Könyv a hatóságok közötti információkezelési tevékenységek konkrét kategóriáival foglalkozik, amely tevékenységek egyrészt a hatóságok közötti információcsere bizonyos formáit (az V. Könyvben rögzített tagállamok közötti általános kölcsönös segítségnyújtási kötelezettségen túl a strukturált módon történő kommunikációt és kapcsolattartást segítik), másrészt a hatóságok számára közvetlenül elérhető adatbázisokat, az adatkezeléssel, adatvédelemmel kapcsolatos feladatokat foglalják magukba.

Az információkezelés kétséget kizáróan minden közigazgatási eljárás alapjellemezője, az *uniós jog decentralizált, mégis hatékony végrehajtásának kulcseleme*.

E könyv rendelkezéseit – a Modell Szabályok többi könyvében foglaltakhoz képest is, kifejezetten – általános szabályokként kell értelmeznünk. A részletes ismertetés komoly kihívás elé állítja a szerzőket, ugyanakkor mértékletességet kíván, hiszen – ahogy a könyv maga is kifejezésre juttatja – a szabályozandó információkezelési tevékenység megkezdése előtt alap-jogiaktust kell elfogadni,⁴⁸⁰ ugyanis a tevékenység végzésére vonatkozó kötelezettség alap-jogiaktus nélkül nem állhat fenn.⁴⁸¹ Láthatjuk, e könyv rendelkezéseinek alkalmazása csak akkor lehetséges, ha egy, az adatkezelésre (különösen az adatátadás általános szabályaira) vonatkozó, előzetesen megalkotott megfelelő információs alapjogszabály (rendelet, irányelv, határozat vagy bármely más olyan jogi aktus, amely kötelező joghatással bír) rendelkezésre áll és megfelelően tisztázza az információkezelési tevékenység tartalmát (jogokat,

479 Az alfejezet 2.1.–2.4. pontja Fehér Júlia, a 2.5.–2.10. pontja Lapsánszky András írása.

480 VI-3 (4). cikk e kitétel alól kivételt enged azon esetek vonatkozásában, amikor az információkezelési cselekvés uniós hatáskörbe tartozik, és valamely tevékenység megvalósíthatóságának, hasznosságának tesztelésére irányuló kísérleti projekt végrehajtásának keretében végzik. E tevékenység alap-jogiaktus nélkül legfeljebb két egymást követő évben végezhető.

481 VI. -3 (1). cikk.

kötelezettségeket), célját, az adatkezelésben részt vevő, valamint irányító és felügyelő hatóságok körét, azok kötelezettségeit, a központi adatvédelmi hatóság feladatait, az alkalmazandó jogot, az adatkezelés körét, az adatvédelmi szempontokat, biztonsági követelményeket.⁴⁸² „A könyv szabályai ugyan feltételezik, hogy a szükséges alapjogszabály alap-jogiaktusa elkészül, és összhangban lesz a könyvben írtakkal, ugyanakkor ennek részletei pillanatnyilag még a többi könyvhöz képest is csak fokozottan *de lege lata* értékelhetők, ehhez képest pedig igencsak terjedelmeseek.”⁴⁸³

Információval kapcsolatos tevékenységekkel a Modell Szabályok szinte valamennyi könyve foglalkozik valamilyen formában,⁴⁸⁴ ennek megfelelően azt mondhatjuk, hogy a VI. Könyv elsősorban csak egy konkrét információs tevékenységi kört szabályoz; másodsorban pedig kiegészíti a többi könyvet azzal, hogy bizonyos olyan horizontális szempontokat szabályoz, amelyek különböző, jól körülhatárolható információs jogi problémákat idéznek elő. Ezek az információkezeléssel kapcsolatos előírások a jó közigazgatáshoz való jog gyakorlásának alapvető előfeltételei.

A Modell Szabályok a VI. Könyv keretében csak a hatóságok közötti információkezelési tevékenységekre összpontosít,⁴⁸⁵ amely magában foglalja a döntéshozatalba történő információbevitel visszakövetésével kapcsolatos rendelkezéseket is. Ez a jellemző, *kiemelten fontos hiánypótló elem az, amely lehetővé teszi a döntéshozatali eljárások bírósági felülvizsgálatát, és ezzel hozzájárul majd az Unión belüli hatékony bírósági felülvizsgálat megvalósításához az Alapjogi Charta VI. cím, 47. cikkében*⁴⁸⁶ ismételten meghatározott elvvel összhangban.

Az uniós közigazgatási eljárás összetett közigazgatási eljárás, ezért fokozottan ügyelni kell az összetett információkezelési műveletek átláthatóságára a jogbiztonság megteremtése érdekében. A keretrendszernek biztosítania kell, hogy az összetett információkezelési tevékenység egyes fázisai *összhangban legyenek azokkal az eljárási jogokkal*, amelyek megilletik az uniós közigazgatási folyamatokban részt vevő érintett személyeket és harmadik feleket. Az összetett eljárások komplexitása javítja a közös érdekű közigazgatás minőségét, ugyanakkor ez az összetettség nem mehet az eljárási jogoknak való megfelelés rovására. Az összetett információkezelési tevékenységnek a több joghatóságon átvívelő szempontokra, valamint az ezekből fakadó jogi ellentmondásokra kell irányulnia, továbbá felül kell kerekednie a felügyeleti kompetenciák hagyományosnak

482 VI.-3 (3). cikk.

483 VARGA Zs.: *Gyorsértékelés...*, i. m., 547.

484 Az információval kapcsolatos tevékenységek lényeges elemei azoknak az összetett döntéshozatali folyamatoknak, amelyekkel részben már a II–IV. Könyvek is foglalkoztak. Ez különösen igaz a III. Könyvre, amely átfogó szabályokat fogalmaz meg az információgyűjtésre, vizsgálatokra, meghallgatásokra, harmadik felek részvételére, valamint más hatóságokkal történő konzultációra vonatkozóan. Ezen felül az V. Könyv szerinti kölcsönös segítségnyújtás az uniós közigazgatási jog egyik kulcseleme, és nagyrészt a kölcsönös információs segítségnyújtást takarja.

485 Nem terjed ki a hatálya a dokumentumokhoz való hozzáférésre vagy a hatóságok által tárolt adatok proaktív megjelenítésére vonatkozó szabályokra, ahogy a hatóságok nyilvános közleményeire vonatkozó szttenderdekre sem [VI-1 (2)–(3). cikk].

486 Alapjogi Charta (Charter of Fundamental Rights – CFR) VI. cím 47. cikk: a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog.

tekinthető horizontális és vertikális megosztottságán is. A felügyeleti⁴⁸⁷ és bírósági eljárásoknak biztosítaniuk kell a közigazgatási fellépés hatékonyságát, de emellett azt is szavatolniuk kell, hogy az érintett személyek a jogaik érvényesítésére alkalmas helyzetben legyenek.

A VI. Könyv által biztosított jogi infrastruktúra fontos eleme azon szabályok összessége, amelyek – az előző gondolatmenetet folytatva – szubjektív jogokat biztosítanak az egyének számára annak érdekében, hogy hatékonyan védhessék érdekeiket. Ide tartozik az adatvédelemhez és üzleti titoktartáshoz fűződő jog, a tisztességes bírói eljáráshoz való jog, a védelemhez való jog, az információhoz történő hozzáférés joga, valamint a hatékony jogorvoslathoz való jog. A felügyeleti tevékenység szempontjából két jogosultságot említünk: a felügyeleti hatóság általi meghallgatáshoz való jog [VI-32 (3). cikk], valamint az érintett személy kérelme alapján az adatok megváltoztatására, illetve azok törlésére vonatkozó hatáskör. [VI-33.cikk]

Annak alapján, hogy a VI. Könyv szabályozza a hatóságok közötti információcserét, illetve a különböző hatóságok által használt adatbázisokat, értelemszerűen a könyv számos szabálya tartalmaz hatósági kötelezettségeket,⁴⁸⁸ vagy határoz meg szervezeti felépítést.⁴⁸⁹ Az ilyen jellegű kötelezések előmozdítják a felelőségek egyértelmű elosztásának és az átlátható információkezelésnek a célkitűzését, ezáltal a jogbiztonság megvalósulását. Kötelezettségszegés esetén az annak megállapítása iránti kereset EUB-hez történő benyújtásakor a jogbiztonság, illetve a felügyelet és elszámoltathatóság valós lehetőségeinek a javát szolgálná a felügyeleti hatóság (VI-31.cikk és VI-32. cikk) vagy a Bizottság irányításán keresztül. E tekintetben a VI. Könyv egy decentralizált szerkezetben járul hozzá az uniós jog végrehajtásának jogi infrastruktúrájához, amely szerkezethez az információkezelési tevékenységek és az új általános felügyeleti hatáskörök elengedhetetlenül fontosak.

Az összetett információkezelési műveletek fent felvetett problematikája (több joghatóság közreműködése, ebből fakadó jogi ellentmondások, nagyszámú részt vevő hatóság, érintett személyek széles köre) kapcsán elmondható, hogy az egyéb fejezetekben meghatározott egyes szereplőket terhelő jogi kötelezettségek, valamint a felelősségi körök egyértelmű felosztása mindenképpen javítják a hatóságok közötti információcsere eredményességét, hatékonyságát, jogszerűségét. Ugyanakkor az összetett információkezelés bonyolult körülményei között további eszközöknek is rendelkezésre kell állniuk ahhoz, hogy ösztönözzék és támogassák a kötelező szabályoknak és célkitűzéseknek való megfelelést, azaz hatékony elszámoltathatósági mechanizmusokat kell bevezetni.⁴⁹⁰

487 Megállapítható, hogy a tagállami közigazgatásra jellemző, alapvetően átlátható szervezeti szabályok mellett érvényesülő hierarchia az uniós szervek között kevésbé érvényesül, hiszen mindegyik a ráruházott hatáskör keretein belül jár el. Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmak – és itt különösen a felügyelet releváns – óhatatlanul a tagállaminál enyhébb kontextusban jelennek meg az uniós szervek viszonyrendszerében. BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé...*, i. m., 7.

488 VI-4. cikk; VI-5. cikk; VI-19 (4). cikk; VI-22. cikk; VI-24 (2). cikk; VI-31 (2)–(3). cikk; VI-40 (2)–(3). cikk.

489 VI-6-VI-8. cikk; VI-14. cikk; VI-16. cikk; VI-18. cikk; VI-30-VI-39. cikk.

490 „Konzekvensebben el kell határozni a tagállamok és az Unió közötti végrehajtási funkciókat: a felügyelet és az ellenőrzés funkcióját a közösség gyakorolja, míg az alkalmazás és a végrehajtás nemzeti közigazgatási feladat.” Alberto J. Gil Ibanez: a közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása (Osiris Kiadó 2000) 63. Idézi: *Boros Anita: Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé*. MTA Law Working Papers 2014/58. 17.

Az elszámoltathatósági mechanizmusok szabályozását a VI. Könyv 4. és 5. fejezetei tartalmazzák. A 4. fejezet a felügyelet és a jogviták megoldásának hatékony és koordinált mechanizmusait határozza meg, és egyúttal átfogó keretbe foglalja a hatóságok közötti elszámoltathatóságot. Amint azt korábban jeleztük, e keretrendszernek két főbb célját lehet meghatározni: az egyik a hatékony összetett információkezelés, a másik pedig a személyhez fűződő jogok védelme. Az 5. fejezet a jogorvoslati lehetőségekről és felelősségről szól (lásd az 5. fejezet).

A 4. fejezetben kerülnek meghatározásra azon keretszabályok, melyek az EU különböző joghatóságai részéről részt vevő hatóságok információs rendszerei által támogatott információkezelési tevékenységek felügyeletét rendezik. Az ilyen összetett információkezelés segít biztosítani, hogy *a decentralizált, ám mégis integráltan működő hatóság összefüggésében* minden vonatkozó tényállás összegyűjthető és megosztható legyen a nemzeti vagy uniós szerv döntéshozatalát megelőzően. E körben előfordulhat, hogy a hatósági fellépés a döntéshozó szerv illetékességén kívül is joghatást gyakorol.

A VI. Könyv elegyíti az információs jog strukturális kérdéseit (eljárások, szervezet, hatóságok közötti kötelezettségek) és adatvédelmi szempontjait. Emögött az az érvelés áll, hogy a hatékonyság érdekében *az adatvédelmet be kell olvasztani az általános információs jogi rendelkezések körébe*, de szigorúan az információs jog általános célkitűzéseinek összefüggésében oly módon, hogy hozzáigazítsa azokat a hatóságok közötti információcsere és adatbázisok által támasztott igényekhez és az ezek kapcsán felmerülő problémákhoz.

Az adatvédelmi jog és az összetett információkezelésre vonatkozó általános jogszabályok *összefüggenek egymással*, ezért integrált szabályozói megközelítés alkalmazását teszik szükségessé. Ez szintén elmondható az összetett információ cseréjének felügyeletéről is. A közigazgatási struktúrák kialakításának szempontjaihoz kiindulási pontot adhat a Charta 8. cikkének (3) bekezdése,⁴⁹¹ amely kötelezettséget állapít meg a független adatvédelmi hatóság létrehozására nézve. Sérülhet a hatóság függetlensége akkor, ha az adatvédelmi biztosok a *szűkebb értelemben* vett adatvédelmi feladatok mellett más feladatokat – például a hatóságok közötti hatékony információcserét lehetővé tevő felügyeleti funkciók ellátása – is végeznek.

E függetlenségi követelmény teszi szükségessé a felügyeleti keretrendszer kettős szerkezetének kialakítását: a szerkezet első eleme az információs rendszerek hatékony adatvédelmi felügyeletét szolgáló koordinált keretrendszer, amelynek az egyes részei a különböző adatvédelmi biztosok illetékességéhez tartoznak (lásd a 2. pontot). Második elemként az általános felügyelet céljának leírását az 1. pont tartalmazza [VI-30 (2). cikk]. Célja számos célkitűzés megvalósítása: elsősorban az, hogy az egyéneknek legyen lehetősége arra, hogy jogaik védelme érdekében egyetlen közvetítőhöz forduljanak. Ez különösen fontos az adatvédelmi jog által nem védett jogok tekintetében, például az üzleti titoktartásra vonatkozó jogok esetében. Az egyének hatékonyabb védelemben részesülhetnének, és amennyiben

491 „8. cikk (1) Mindenkinnek joga van a rá vonatkozó személyes adatok védelméhez. (2) az ilyen adatokat csak tisztességesen és jóhiszeműen, meghatározott célokra, az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, a törvényben rögzített jogos okból lehet kezelni. Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy a róla gyűjtött adatokat megismerje, és joga van azokat kijavíttatni. (3) E szabályok tiszteletben tartását független hatóságnak kell ellenőriznie.”

nem elégedettek a hatóság döntéseivel, úgy élvezhetnék az európai bíróságokhoz fordulás lehetőségét. Emellett az egységes felügyeleti rendszer létrehozásával lehetővé válna, hogy az a részt vevő hatóságok döntései elleni közigazgatási fellebbeviteli testületként is működjön. Másodsorban pedig az általános felügyelet a hatóságok közötti információcseréhez kapcsolódó, számos objektív kötelezettségnek való megfelelés érvényesítésének hatékony eszköze is. Ebben a tekintetben az általános felügyelet a részt vevő hatóságok közötti konfliktusok esetében választott bírósággént működhet, továbbá a hatóságok közötti kötelező érvényű döntések segítségével megoldhatja ezeket a konfliktusokat. [VI-32. (1). cikk]

2. Általános felügyelet és vitarendezés

2.1. Felügyelő hatóság létrehozása

Amennyiben a hatóságok az információkezelési tevékenységet⁴⁹² információs rendszer⁴⁹³ támogatásával végzik, szükséges azok felügyeletét egy vonatkozó alap-jogiaktusban⁴⁹⁴ kijelölni, megnevezni vagy *felügyelő hatóságot* létrehozni, és meg kell határozni annak szervezeti

492 A Bevezető részben foglaltak és a VI. Könyv hatálya szerint az információkezelési tevékenység alatt egyrészt a hatóságok közötti információcseré bizonyos formáit, így az információgyűjtést, vizsgálatokat, meghallgatásokat, más hatóságokkal történő konzultációt (strukturált tájékoztatási mechanizmus szerint, előzetes kérelmezés nélküli tájékoztatási kötelezettség alapján), másrészt az adatbázisok létrehozását és használatát értjük. [VI-1 (1). cikk] Egy döntés meghozatalához a hatóságnak gondosan és részrehajlás nélkül kell kivizsgálnia az ügyet, amelyhez minden releváns információt össze kell gyűjtenie. Az információgyűjtés történhet a hatóság ügyfélnek megküldött – a kérés jogszabályi alapját és célját megjelölő – kérelme alapján, vagy kötelező erejű döntés alapján. Az ügyfél vagy képviselője egyik esetben sem szolgálhat helytelen vagy félrevezető információval. Az információgyűjtésen túl a nemzeti hatóságok az EU jog által biztosított felhatalmazás alapján, az EU jog által meghatározott módon folytathatnak le vizsgálatokat, vagyis léphetnek be helyiségekbe, kereshetnek, szerezhetnek meg dokumentumokat, vehetnek mintát, cserélhetnek információt. A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a vizsgálóik az EU jognak, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájának megfelelően járjanak el, és tartsák be az EU és nemzeti rendelkezéseket a személyes adatok védelme érdekében. A vizsgálatokban – a tagállamokkal történő megállapodás alapján vagy szektor-specifikus EU jog által biztosítottan – részt vehetnek EU hivatalnokok is, akik ebben az esetben ugyanazon helyiségekhez, dokumentumokhoz férhetnek hozzá, mint a nemzeti hivatalnokok. A fentieken túlmenően minden ügyfélnek biztosítani kell a nemzeti hatóság általi meghallgatás jogát, az őt hátrányosan érintő döntés meghozatala előtt. Amennyiben az EU jog megkívánja vagy megengedi a tagállamokkal történő konzultációt, az EU hatóságai késedelem nélkül kötelesek a tagállamot értesíteni egy ilyen konzultáció megindításáról. Ebben az esetben elérhetővé kell tenni minden információt a tagállam részére, ami ahhoz szükséges, hogy megfelelő információval tudjanak szolgálni az EU hatóságok részére, illetve megfelelő időt kell számukra biztosítani a válasz megtételéhez.

Az adatbázis egy információs rendszer által támogatott és hatóság által irányított strukturált adatállomány, amely legalább egy másik, uniós vagy tagállami szintű illetékes hatóságnak előzetes kérés nélküli hozzáférést biztosít tárolt adatokhoz.

493 Az információs rendszer lehet egy meghatározott szoftver vagy informatikai infrastruktúra (informatikai rendszer), illetve szervezeti infrastruktúra, amely a közigazgatási szervek közötti információcserét támogatja vagy adatbázist hoz létre [VI-2 (4). cikk].

494 Alap-jogiaktus alatt értünk minden rendeletet, irányelvet, határozatot vagy bármely más olyan jogi aktust, amely kötelező joghatással bír. Az alap-jogiaktus tehát az a felhatalmazást tartalmazó aktus, melyben meg kell határozni a felhatalmazás célját, tartalmát, alkalmazási körét és időtartamát. Általános jelleggel kijelenthető, hogy hazánkban az alap-jogiaktus a törvényt jelenti, természetesen nem az Alaptörvényt, hanem a törvényt, mint legmagasabb szintű jogforrást.

felépítését. Felügyelő hatóság létrehozása esetén e hatóság rendszeres jelentéseket nyújt be a Bizottsághoz a felügyeleti tevékenysége nyomán születő megállapításokról, amely jelentéseket csatolni kell az információkezelési tevékenység átfogó értékeléséhez [VI-4 (2). cikk].⁴⁹⁵ A felügyeletet jogosultak lesznek a III. Könyv szerinti kötelező érvényű döntések (határozatok) meghozatalára.

A *felügyelő hatóság feladatait* az eljárási Modell Szabály hat pontban határozza meg. [VI-30 (2). (a)–(f) cikk] a felügyelet *funkciói* a következők biztosítását foglalják magukba:

- A részt vevő hatóságok az információk tevékenységek során⁴⁹⁶ a jogi normákban (minstabszabályok,⁴⁹⁷ alap-jogiaktusok, vonatkozó uniós jogszabályok) foglaltakat betartsák.
- A részt vevő hatóságok között a munkájuk kapcsán felmerülő konfliktusokat kezelik. A konfliktusok megoldása közvetítői eljárás (VI-31. cikk) vagy a közigazgatási szervek közötti kötelező erejű határozatok (VI-32. cikk) útján történik.
- Jogorvoslati hatósági funkciót töltenek be minden olyan esetben, amikor az uniós jog közigazgatási jogorvoslati eljárást ír elő.
- Ellenőrző hatóságként járnak el minden olyan esetben, amikor a vonatkozó uniós jog az adatok vagy információk ellenőrzését írja elő.⁴⁹⁸
- A hatóságok az érintett adatvédelmi jogszabályokat betartsák, figyelemmel arra, hogy a független adatvédelmi felügyelő hatóságok e fejezet 2. pontjában foglalt hatáskörét ne sértsék. A hatékony, eredményes és hatásköri összeütközéstől mentes felügyeleti tevékenység ellátása érdekében a két típusú felügyeleti hatóság (általános és adatvédelmi) szorosan együttműködve végzi tevékenységét.⁴⁹⁹ A felügyeleti hatóság kötelezettségei közé fog tartozni tehát, hogy az európai adatvédelmi biztossal és a nemzeti adatvédelmi

⁴⁹⁵ A Bizottság vagy az érintett alap-jogiaktust elfogadó más testület elkészíti minden egyes információkezelési tevékenység átfogó értékelését; az értékelést továbbítják az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az értékelések gyakoriságát az alap-jogiaktusban kell meghatározni [VI-4 (1). cikk].

⁴⁹⁶ Javaslat a TANÁCS HATÁROZATA a Kereskedelmi Világszervezet létrehozó egyezmény módosításáról szóló jegyzőkönyvnek az Európai Unió nevében történő megkötéséről (52015PC0050). A 11. pontja a jogosulatlan felhasználás vagy közzététel köréről szól, melynek értelmében: „a kicserélt információkra vonatkozó felhasználási vagy közzétételi feltételek megszegése esetén a kérelmező tag, amelyik az információt kapta, haladéktalanul tájékoztatja az információnyújtásra felkért tagot, amely az információt átadta, az ilyen jogosulatlan felhasználás vagy közzététel részleteiről, és megteszi a szükséges intézkedéseket a jogsértés orvoslása érdekében [...]”

⁴⁹⁷ Az uniós közigazgatási joggal foglalkozó kutatási hálózat (ReNEUAL) 2014. szeptember 1-jén tette közzé az uniós közigazgatási eljárásokra vonatkozó mintaszabályokat. A mintaszabályok a ReNEUAL weboldalán érhetők el: www.reneual.eu. www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/administrativelaw.faces (2015. 10. 17.).

⁴⁹⁸ Az ellenőrzési feladatokról a VI-14. (1) bekezdés a következőképpen rendelkezik: az alap-jogiaktus rögzítheti, „hogy a tájékoztatási kötelezettség keretében az illetékes hatóságok között cserélt adatokat és információkat, illetve az adatbázisba bevitt adatokat egy különálló ellenőrző hatóságnak előzetesen ellenőriznie kell. Ez az ellenőrző hatóság a VI-30. cikk szerinti felügyelő hatóság is lehet.”

⁴⁹⁹ Az adatvédelmi felügyelet e szigorú hatósági különállása hazánkban 2011 decemberében megszűnt. Az önálló adatvédelmi biztos intézményét az Alaptörvény (Záró és vegyes rendelkezések, 17. pont) és az információs önkormányzati jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (75. §) 2012. január 1-jei hatállyal megszüntette, feladatait a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság látja el. E lépés a bírálók szerint – összhangban a Modell Szabályok szigorú különállási követelményével – a személyes adatok védelmében és a közérdekű adatok nyilvánosságában egyértelmű gyengülést jelent, ugyanakkor az új szerv az ombudsmannál erősebb hatósági jogosítványokat kapott (2011. évi CXII. törvény 61. §).

hatóságokkal együttműködve védje az *egyéni adatvédelemhez* és az információhoz való hozzáféréshez fűződő *jogokat*.

- Meghallgatják az adatbázisban tárolt dokumentumokhoz való hozzáférés megtagadásával kapcsolatos panaszokat (összefüggésben [VI-32 (3). cikkben] foglaltakkal), és engedélyezik a hozzáférést az alkalmazandó uniós jogszabályok szerint.⁵⁰⁰

A fenti feladatfelsorolás nem taxatív, az információs rendszerekről szóló alap-jogiaktusban egyéb konkrét feladatokat is meg lehet állapítani.

2.2. Közvetítési eljárás a részt vevő hatóságok között

E folyamat az európai élelmiszerbiztonsági hálózat egy hasonló jellemzőjén alapszik, amelynek esetében a Bizottság felelős a részt vevő hatóságok közötti jogviták rendezése érdekében történő közvetítésért.⁵⁰¹ A rendelet 60. cikke rendelkezik a közvetítési eljárásról, az alábbiak szerint: (1) a közösség egyéb rendelkezései alkalmazásának sérelme nélkül a tagállam a Bizottság elé terjeszti az ügyet, amennyiben úgy véli, hogy egy másik tagállam élelmiszerbiztonsági intézkedése nem összeegyeztethető ezzel a rendelettel, vagy vélhetően zavarja majd a belső piac működését; a Bizottság haladéktalanul tájékoztatja erről a többi érintett tagállamot. (2) a két érintett tagállam és a Bizottság mindent megtesz annak érdekében, hogy megoldják a problémát. Amennyiben a felek nem jutnak megállapodásra, a Bizottság kikérheti a Hatóság véleményét a vitatott tudományos kérdéstről. E kérelem feltételeit és a szakvélemény elkészítésére vonatkozó határidőt a két érintett tagállammal folytatott konzultációt követően a Bizottság és a Hatóság közösen állapítja meg.⁵⁰²

Fentiek analógiájára szabályoz a ReNEUAL-modell, a következők szerint: amennyiben az információkezelési tevékenységben részt vevő hatóság megítélése szerint egy másik részt vevő hatóság intézkedése nem összeegyeztethető az alap-jogiaktussal, vagy vélhetően zavarja majd a tevékenység célkitűzéseit, a részt vevő hatóság felterjeszti a kérdést a felügyelő hatósághoz. Közvetítőként, kvázi választott bírósággént a felügyelő hatóság jár el [VI-31 (1). cikk]. A probléma mielőbbi hatékony megoldása érdekében valamennyi érintett szerv (részt vevő hatóságok és a felügyelő hatóság) együttműködésre köteles, mindent megtesznek annak érdekében, hogy a kifogásolt helyzetet feloldják [VI-31 (2). cikk]. A közvetítés

500 Összefüggésben a VI-15 (4). cikkben foglaltakkal, miszerint a felügyelő hatóság biztosítja, hogy az érintett személyek hatékonyan gyakorolják az alkalmazandó adatvédelmi jogszabály szerinti hozzáférési jogukat.

501 A közvetítési eljárás a polgári és kereskedelmi ügyekben bevett alternatív vitarendezési mód, melynek részletes szabályait az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelve rendezi.

502 Az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról.

eredményében érdekelt részt vevő hatóságok beszámolási kötelezettséggel tartoznak a felügyelő hatóság felé a végrehajtott nyomon követési intézkedésekről [VI-31 (3). cikk].^{503 504 505}

2.3. Közigazgatási szervek közötti kötelező erejű határozatok

Az alap-jogiaktus alapján a felügyelet illetékességébe utalt *felügyeleti feladatok* [VI-30 (2)(c). cikk] és *ellenőrzési feladatok* (VI- 30 (2)(d). cikk] szükségessé teszik, hogy az adott hatóság képes legyen kötelezni az információs rendszerben részt vevő többi hatóságot a saját értelmezéséhez való igazodásra. [VI-32 (1). cikk]. A felügyelet felhatalmazást kap az információkezelési tevékenységek jogszerűségének felülvizsgálatára abból a szempontból, hogy azok megfelelnek-e az alap-jogiaktusnak, valamennyi uniós jogforrásnak, ideértve az uniós jog alapelveit is. A felügyelet hatáskörébe tartozik, hogy az uniós jogszabályoknak való megfelelés biztosítása érdekében utasításokat adjon a részt vevő hatóságoknak (közigazgatási szervek közötti kötelező erejű határozatok) a vonatkozó rendelkezések betartására, mielőtt azonban ezzel az eszközzel él, köteles megkísérteni a konfliktus rendezését a VI-31. cikk szerinti közvetítési eljárás útján. Ez a kontrolltevékenység a VI-32 (2). és (3). cikk alapján végezhető az alábbiak szerint:

- a felügyelet saját kezdeményezésére,
- valamely részt vevő hatóság által előterjesztett kérelem alapján,
- érintett személy által az információkezeléssel kapcsolatban benyújtott panasz alapján.⁵⁰⁶

Az eljárás lefolytatására a III. Könyv szerinti eljárási részletszabályok értelemszerűen alkalmazandók.

2.4. Az adatokhoz való hozzáférés és az adatok módosításának vagy törlésének engedélyezésére vonatkozó hatáskör

Az alapvető jogok hatékony védelme érdekében a felügyelet jogosult arra, hogy saját hatáskörben az információs rendszerben található *adatokhoz hozzáférést engedélyezzen, megváltoztasson vagy törölje azokat*. Ez az egyének által igénybe vehető központosított, egyablakos

503 A Rendelet (28) pontjában foglaltak szerint „az élelmiszer- és takarmányiparban fel kell állítani egy átfogó nyomon követési rendszert, amelynek segítségével el lehet végezni a különböző termékek célzott és pontos kivonását a piacról, illetve tájékoztatni lehet a fogyasztókat vagy az ellenőrzéssel megbízott személyeket; e rendszer segítségével élelmiszerbiztonsági problémák esetén elkerülhető a piac működésének felesleges, nagyobb mértékű megzavarása.”, amelynek értelmében a nyomon követési intézkedések mindazon tevékenységek, amelyek a közvetítési eljárás eredményeként, a kifogásolt helyzet megoldása érdekében végrehajtott intézkedéseket jelentik.

504 Lásd a Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2012. évi mentesítés nyomon követéséről (összefoglaló) 52014DC0607.

505 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 41. §-a rendezi a hatósági közvetítés hazai szabályait, amely azonban merőben más intézményt takar, mint a Modell Szabály megoldása. Hatósági közvetítő kizárólag természetes személy lehet, akit a hatóság jelöl ki feladatainak ellátására.

506 Az érintett személy panaszait a VI-33. cikk szerinti hatáskörök kivételével hallgatja meg és vizsgálja ki a felügyelő hatóság.

jogorvoslat létrehozását lehetővé tevő egyik legfontosabb rendelkezés, az uniós jog decentralizált szervezetben történő egyéni védelméhez szükséges egyik legfontosabb elem.

A VI-30. és VI-33. cikkben meghatározott feltételekkel az érintett személy kérelemre jogosult bármikor igazolást beszerezni a felügyelő hatóságtól a tekintetben, hogy a rá vonatkozó adat feldolgozása folyamatban van-e.⁵⁰⁷ E körben tehát nem csupán az adatokhoz való hozzáférés engedélyezése, hanem az adatfeldolgozás állapotáról igazolás kötelező kiadása is a felügyelő hatóság kompetenciájába tartozhat (a feltételek fennállása esetén).

Az ilyen személyes adatok feldolgozása esetén a hatóság az alkalmazandó adatvédelmi jogszabálynak megfelelően tájékoztatást nyújt és folyamatosan biztosítja, hogy az érintett személyek hatékonyan gyakorolják az alkalmazandó adatvédelmi jogszabály szerinti hozzáférési jogukat [VI-33 (1). cikk].⁵⁰⁸

Az érintett személy azon kérelme alapján, melyben az adatokat szolgáltató hatóságtól a rá vonatkozó, nem helytálló adatok haladéktalan helyesbítését,⁵⁰⁹ valamint a jogellenesen rögzített vagy tovább már nem tárolható adatok zárolását kéri; illetve adatvédelmi hatóság vagy bíróság határozatát követően a felügyelő hatóságot fel kell jogosítani az információs rendszerbe bevitt nem helytálló vagy jogellenes adatok törlésére vagy módosítására. [VI-33 (2). cikk]

A meglévő adatokról történő tájékoztatás kérésének, valamint a nem helytálló vagy jogszértlően megszerzett vagy tárolt adatok javítására vagy törlésére irányuló kérelem beadásának lehetővé tétele szükséges annak *elkerülése érdekében*, hogy – az információs rendszer technikai kialakításától függően – az érintett személynek *egyidejűleg több javításra irányuló kérelmet* is be kelljen nyújtania több illetékességi területen annak érdekében, hogy jogainak sérelmét hatékonyan orvosolni tudja, illetve, hogy elkerülhető legyen annak kockázata, hogy az egyén nem a megfelelő részt vevő hatósághoz fordul. A jogorvoslati jogokkal felruházott egységes felügyelet nemcsak azt teszi lehetővé, hogy az egyének hatékony jogorvoslattal éljenek a törvénysértések ellen, hanem valamely felügyelet negatív döntése esetén arra is lehetőséget teremt, hogy az egyén a fellépés megtételét elutasító döntés esetén megsemmisítés iránti kérelemmel, vagy a fellépés elmaradása esetén mulasztás megállapítása iránti keresettel uniós bíróságokhoz forduljon. A jogorvoslathoz való jog biztosítása tehát széles körben adott.

2.5. Adatvédelmi tisztviselő által végzett belső felügyelet

Ahogy már említésre került, amennyiben az információkezelési tevékenységek valamelyikét információs rendszer segítségével valósítják meg, abban az esetben felügyelő hatóság létrehozása is szükséges. Az információs rendszer speciális szoftver, IT-rendszer, szervezeti infrastruktúra lehet, amely támogatja a közigazgatáson belüli információcserét vagy adatbázisok alapítását. A felügyelő hatóság feladata a részt vevő hatóságok közötti információkezelési tevékenység felügyelete, a hatóságok közötti konfliktusok megoldása, feloldása közvetítői

507 VI-15 (2). cikk.

508 VI-15 (4). cikk.

509 VI-19 (3). cikk.

eljárás⁵¹⁰ vagy kötelező erejű határozatok útján,⁵¹¹ illetve a tárgybani ügyekkel kapcsolatos jogorvoslatokat elbíráló hatóság szerepének betöltése. A felügyeleti feladatai körében a felügyelő hatóság kiterjedt ellenőrzési jogosítványokkal is rendelkezik. Fontos kiemelni, hogy a felügyelő hatóság az európai adatvédelmi biztossal és a nemzeti adatvédelmi hatóságokkal szoros együttműködésben véd az egyéni adatvédelemhez és az információhoz való hozzáféréshez fűződő jogokat. A felügyelő hatóság e jogok védelmében, illetve feladatai hatékony ellátása érdekében jogosult arra, hogy az adatbázisban található adatokhoz hozzáférést adjon, az adatokat törölje vagy megváltoztassa.

E külső adatvédelmi felügyelet mellett adatbázisonként egy adatvédelmi tisztviselő kinevezéséről is rendelkezni kell (belső adatvédelmi felügyelet). Az információkezeléssel kapcsolatos jogok olyannyira garanciális jelentőségűek, hogy a külső felügyelet mellett a „modellszabályozás” a belső adatvédelmi felügyeletet is előírja, kötelezővé teszi. A külső és a belső felügyelet egységében teszi ki tehát azt a jogvédelmi rendszert, mely biztosítja a tárgybani – információkezeléssel kapcsolatos – jogok és kötelezettségek komplex garanciális keretét, védelmét.

Az adatvédelmi tisztviselők az adatvédelmi hatóságokkal való központi kapcsolattartási feladatokat látják el.

Megemlítendő, hogy az adatvédelmi tisztviselő kinevezésére vonatkozó kötelezettség már „a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról” szóló EK rendelet szerint is vonatkozik az adatokkal, információkezeléssel foglalkozó uniós intézményekre, testületekre, hivatalokra és ügynökségekre.⁵¹² E meglévő kötelezettségrendszeren kívül a ReNEUAL vonatkozó szabálya arra is kötelezi a tagállami hatóságokat, hogy az uniós adatbázisokkal folytatott tevékenységek vonatkozásában is nevezzenek ki adatvédelmi tisztviselőt.

A „modellszabályozás” az adatvédelmi tisztviselő által végzett belső felügyeletre az *adatvédelmi tisztviselők* kinevezésére és feladataira *általános jogszabályként* a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló EK rendelet szabályait rendeli megfelelően alkalmazni,⁵¹³ feltéve, hogy az adatbázis létrehozásáról szóló tagállami jogszabály nem tartalmaz egyedi szabályokat. Tekintve, hogy a hivatkozott EK rendelet lényegében az uniós intézményekre, szervekre, hivatalokra, és ügynökségekre vonatkozik, a tagállami hatóságokra nem közvetlenül, csak elveiben, illetve közvetetten, értelemszerűen alkalmazandó. A tagállami hatóságok adatvédelmi tisztviselői együttműködnek a tagállami

510 Szabályozza a VI-31. cikk.

511 Szabályozza a VI-32. cikk.

512 Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról.

513 Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról: 24. cikk.

adatvédelmi hatósággal, illetve adott esetben az Európai Adatvédelmi Testülettel, és szerepelniük kell a tagállami adatvédelmi hatóság nyilvántartásában.

2.6. Az adatbázisok kooperatív külső adatvédelmi felügyelete

Amennyiben az adatbázisok külső adatvédelmi felügyeletét a kormányzati döntések, valamint a vonatkozó uniós vagy tagállami jogszabályok nem bízzák az Európai Adatvédelmi Testületre, az adatbázisok külső adatvédelmi felügyeletét az európai adatvédelmi biztos és a nemzeti felügyeleti hatóságok kooperatív együttműködés keretében látják el.

Fontos kiemelni, hogy a közelmúltban elfogadott legtöbb uniós jogszabályban a külső felügyeletet kooperatív modell szerinti struktúrában (lásd részletesebben a következő pontban) szervezték, határozták meg.⁵¹⁴

2.7. Az európai adatvédelmi biztos által végzett külső felügyelet⁵¹⁵

A kooperatív felügyeleti struktúrában a felügyeleti kompetenciák, feladat- és hatáskörök az európai adatvédelmi biztos és a nemzeti (tagállami) felügyeleti hatóságok között kerülnek megosztásra.

Az európai adatvédelmi biztos intézményét a korábbiakban már említett 45/2001/EK rendelet hozta létre.

Az európai adatvédelmi biztos működésének célja az adatfeldolgozás tárgybani rendeleti szabályozásnak való megfelelésének, érvényesülésének biztosítása és ellenőrzése. Ebben különleges szerepet kap az európai adatvédelmi biztos kérelemre induló eljárási kötelezettségének, lehetőségének megteremtése, vagyis, hogy az információkezeléssel, adatvédelemmel összefüggésben egyéni panasz is benyújtható az európai adatvédelmi biztoshoz. E panaszok tárgyában történő eljárás, e panaszok kivizsgálása jelenti az egyik legfontosabb pillérét az európai adatvédelmi biztos jogvédelmi szerepének.

Az európai adatvédelmi biztos jogalkalmazói gyakorlata alapján számos egyéni jog, alapvető garanciális kérdés azonosítható e témakörben, azonban ezek megfelelő adminisztratív

514 Az Európai Parlament és a Tanács 1024/2012/EU rendelete (2012. október 25.) a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről (az IMI-rendelet) (24) Preambulum bekezdés, 21. cikk.
www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R1024-20140117&from=HU (2015.07.29.).

Az Európai Parlament és a Tanács 603/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való, bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról (átdolgozás): (45) Preambulum bekezdés, 30–32. cikk.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=HU (2015. 07. 29.).

515 www.secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS (2015. 07. 29.).

biztosítékok, eszközök nélkül kerültek kialakításra, elfogadásra a vonatkozó jogi rezsimben. Különösen érdekes ebben a kontextusban a Bizottság 2010. novemberi közleménye,⁵¹⁶ amely szerint a Bizottság kifejezett szándéka erősíteni, egyértelműsíteni a hozzáférési, a helyreigazítási, a törlési és zárolási jog tényleges gyakorlásának, gyakorolhatóságának formáit, többek között azáltal, hogy a kérelmek megválaszolására határidőt állapítanak meg.⁵¹⁷

Az európai adatvédelmi biztos konkrét hatáskörébe az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek által végzett személyes adatfeldolgozási tevékenység tartozik. E hatásköre keretében biztosítja a természetes személyek személyes adataik védelméhez való jogát. Határozottan és erős eszközrendszerrel érvényesíti, hogy az Európai Unió szervei a személyes adatokat csak tisztességesen, jóhiszeműen, meghatározott célokra, valamint az érintett személy hozzájárulása alapján vagy valamilyen más, törvényekben kifejezetten és garanciálisan rögzített okból kezeljék. Biztosítja továbbá annak maradéktalan megvalósulását, hogy az érintett a róla gyűjtött adatokat megismerhesse és azok kijavítását kérhesse.⁵¹⁸ Emellett az európai adatvédelmi biztos felelősségi körébe tartozik az adatfeldolgozás rendszeres időközönkénti – legalább négyévenkénti – ellenőrzése is. Ezen ellenőrzési hatáskört számos uniós jogforrás, az adott szakigazgatási terület sajátosságaihoz igazítva, külön is rendezi.⁵¹⁹

Az európai adatvédelmi biztos hatáskörének gyakorlásához biztosított eszközrendszerből kiemelendő:

- a panaszok kivizsgálásának, akár szóbeli „meghallgatásának” joga,
- a természetes személyek adatainak védelmére vonatkozó közösségi jogi aktusok alkalmazásának folyamatos figyelemmel kísérése, ellenőrzése,
- a személyes adatok közösségi intézmények általi feldolgozásának konkrét ellenőrzése,
- tanácsadás, együttműködés a személyes adatok feldolgozásával kapcsolatos valamennyi kérdésben,
- az egyének jogvédelmével foglalkozó munkacsoport tevékenységében való részvétel.⁵²⁰

Az európai adatvédelmi biztos az ellenőrzése eredményeként hatáskörrel rendelkezik – többek között – bármely adat helyesbítésének, zárolásának, törlésének vagy megsemmisítésének, az adatfeldolgozás átmeneti vagy végleges tilalmának elrendelésére, eljárás kezdeményezésére

516 www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52010DC0609 (2015. 09. 16.).

517 Working document: *State of play and future prospects for EU administrative law*; Working Group on EU Administrative Law, 19 October 2011., Part 3.

518 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 8. cikk.

519 Az Európai Parlament és a Tanács 1987/2006/EK rendelete (2006. december 20.) a Schengeni Információs Rendszer második generációjának (SIS II) létrehozásáról, működtetéséről és használatáról, 45. cikk. www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1987&from=EN (2015. 07. 29.).

520 Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról 46. cikk.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0045:hu:HTML (2015. 07. 29.).

az érintett közösségi intézménynél, az Európai Parlamentnél, Tanácsnál vagy a Bizottságnál, meghatározott feltételek esetén pedig az Európai Közösségek Bírósága előtt.⁵²¹

2.8. A nemzeti felügyelő hatóságok által végzett külső adatvédelmi felügyelet

A tagállami hatóságok általi adatfeldolgozással összefüggő felügyeleti feladatokat a már többször említésre került nemzeti felügyeleti hatóságok látják el, nyomon követik a személyes adatok tagállami kormányzati, közigazgatási szervek általi feldolgozásának törvényességét.

Feladataik hatékony ellátása érdekében vizsgálati jogkörrel rendelkeznek (hozzáférés joga, adatok gyűjtésének joga), és tényleges beavatkozási jogosultságaik is vannak (véleményezés joga, adatok zárolásának, törlésének, megsemmisítésének elrendelése), illetve részvételi joggal rendelkeznek a tárgyban rendelkezések megsértése tekintetében folytatott bírósági eljárásokban.⁵²² E hatáskörök a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében történő személyesadat-feldolgozás körében is megilletik a nemzeti felügyeleti hatóságokat.⁵²³

A nemzeti felügyeleti hatóságok legfontosabb feladata az érintettek segítése egyéni jogaik gyakorlásában, védelmében. Ezen belül kiemelt szerepük, hogy az érintett számára segítsenek azonosítani a konkrét adatkör feldolgozásáért felelős hatóságot (tekintettel arra, hogy az érintettektől általában nem elvárható, hogy képesek legyenek meghatározni az érintett adat feldolgozását végző, ezen adatfeldolgozásért felelős hatóságot). A hatékony segítségnyújtás érdekében mind az érintett lakóhelye szerinti tagállam nemzeti felügyeleti hatósága, mind az adatokat továbbító tagállam nemzeti felügyeleti hatósága is illetékes az érintetteknek való tanácsadásban, a konkrét adat helyesbítésére vagy törlésére vonatkozó jogosultság érvényesítésében (az illetékes hatóságok pedig kötelesek szorosan együttműködni e segítségnyújtás, jogérvényesítés érdekében). Annyi korlát érvényesül, hogy az érintett csak a lakóhelye szerinti tagállam nemzeti felügyeleti hatóságához nyújthatja be kérelmét, és e hatóság továbbítja a kérelmet az adatot továbbító tagállam nemzeti felügyeleti hatósága felé.

A nemzeti felügyeleti hatóság a tagállami hatóságoknál, az európai adatvédelmi biztoshoz hasonlóan, legalább négyévente ellenőrzik az adatfeldolgozási tevékenységet, műveleteket. A nemzeti felügyeleti hatóság e tevékenysége tehát kiegészíti, „egységesíti” az európai adatvédelmi biztos ellenőrzési feladatait.

521 Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról: 47. cikk.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R0045:hu:HTML (2015. 07. 29.).

522 Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:hu:HTML (2015. 07. 29.).

523 A Tanács 2008/977/IB kerethatározata (2008. november 27.) a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés keretében feldolgozott személyes adatok védelméről.

2.9. Együttműködés a nemzeti felügyeleti hatóságok és az európai adatvédelmi biztos között

Az európai adatvédelmi biztos és a nemzeti felügyeleti hatóságok kooperatív felügyelet keretében együttműködnek egymással a személyes adatok adatbázisokban való feldolgozásának védelme tekintetében, ahogyan ezt a fentiekben az egyes szervek konkrét feladatainak elemzésénél is bemutattuk.

Az európai adatvédelmi biztos és a nemzeti felügyeleti hatóságok együttműködési kötelezettsége az EUMSZ szerinti lojális együttműködésre vonatkozó általános elvi kötelezettség konkrét megjelenése, meghatározása.⁵²⁴

A lojális együttműködés elve három fontos elemet foglal magában: egyrészt a tagállamok intézkedési kötelezettségét, másrészt az Európai Unió célkitűzéseinek megvalósítását hátráltató intézkedésektől való tartózkodást, harmadrészt pedig a „segítési” kötelezettséget. A lojális együttműködés elve alapján a tagállamok egyfelől nemzeti sajátosságaikkal gazdagítják, másfelől határozottan segítik az Európai Unió feladatainak, céljainak megvalósulását.⁵²⁵

A Javaslat e lojális együttműködés információkezeléssel kapcsolatos részleteit, sajátos követelményeit is rendezi. Egyrészt egyéni jogokat, garanciális jogvédelmet biztosít az adatfeldolgozással érintett személyek számára, úgymint az illetékes hatóságokhoz való fordulás (eljárásindító kérelem) jogát és a kérelem továbbításához való jogot, másrészt a nemzeti felügyeleti hatóságok és az európai adatvédelmi biztos számára konkrét (eljárási és anyagi jogi) kötelezettségeket, határidőket ír elő. Ezek a kötelezettségek a kölcsönös segítségnyújtásról szóló V. Könyv szerinti általános szabályok és az azokból következő kölcsönös segítségnyújtási kötelezettségek mellett is fennállnak.

2.10. Az adatbázisok Európai Adatvédelmi Testület által végzett adatvédelmi felügyelete

A „külső felügyelet” sajátos intézménye az Európai Adatvédelmi Testület, mely az „Általános Adatvédelmi Rendelet” javaslatában jelenik meg, mint az adatfeldolgozás egységes, integrált külső adatvédelmi felügyeleti intézménye.⁵²⁶

Annak alapja, hogy a tárgyban adatfeldolgozás meghatározott részének teljes külső felügyeletét egyetlen szervezethez rendelik egyrészt az, hogy bizonyos közös adatbázisokban történő adatfeldolgozás a közigazgatási eljárásoknak egy különösen összetett és sajátos formáját jelenti. Másrészt, ezáltal a jogellenes adatkezelés jogkövetkezményei egységessé válhatnak, illetve uniós szinten rögzülhetnek, ezáltal pedig erősödhetne és egységesülhetne az információkezeléssel, adatfeldolgozással kapcsolatos egyéni jogvédelem garancia-rendszere (ugyanis ezáltal az egyén minden tagállamban azonos védelemre és kártérítésre számíthatna).

524 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikk.

www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=HU. (2015. 07. 30.)

525 BOROS: *Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé...*, i. m. www.jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2014_58_Boros.pdf. (2015. 09. 09.).

526 Az Európai Parlament és a Tanács rendeletjavaslata a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (Általános Adatvédelmi Rendelet javaslata).

Az Európai Adatvédelmi Testület minden tagállam egy felügyeleti hatóságának vezetőjéből és az európai adatvédelmi biztosból állna a javaslat szerint. Az Európai Adatvédelmi Testület váltaná fel a 95/46/EK irányelv 29. cikkével⁵²⁷ létrehozott munkacsoportot is (persze számos különbséggel, melyek közül kiemelendő, hogy míg a munkacsoportnak a Bizottság egy képviselője is tagja, addig az Európai Adatvédelmi Testületnek a Bizottság garanciális okokból nem lehet tagja).

Az Európai Adatvédelmi Testület független szervezetként jönne létre, járna el, feladatköre ellátása során semmilyen formában és módon sem lenne utasítható. Amennyiben adott jogi szabályozás az információs rendszerek külső felügyeletét az Európai Adatvédelmi Testülethez rendelné, abban az esetben a testület feladata megegyezne az európai adatvédelmi biztos és a nemzeti felügyeleti hatóságok adatfeldolgozáshoz kapcsolódó feladataival, jogköreivel (csak a kooperatív modell helyett egységes integrált felügyeleti rendszer keretében). E feladat ellátása érdekében, a testület minden évben, minden egyes adatbázis tekintetében az európai adatvédelmi biztosra és a nemzeti felügyeleti hatóságokra nézve is kötelező érvényű felügyeleti tervet készítene.

Az integrált felügyeleti tevékenységén kívül a testület állandó jelleggel, fő feladatként adatvédelmi tanácsokkal látná el a Bizottságot, ajánlásokat, iránymutatásokat dolgozna ki a nemzeti felügyeleti hatóságok számára, továbbá előmozdítaná a hatóságok közötti együttműködést, a tudás- és dokumentációáramlást, valamint az adatfeldolgozással, adatvédelemmel kapcsolatos jogalkalmazás egységesítését, összhangját.

IX. JOGORVOSLATOK ÉS FELELŐSSÉG⁵²⁸

A ReNEUAL uniós Modell Szabályok VI. Könyve foglalkozik a jogorvoslat és a felelősség kérdésével, bár néhány alapelven kívül pontos szabályokat nem tartalmaz. A könyv az *Admínisztrációs információs menedzsment* (*Administrative Information Management*) címet kapta, amely magyar fordításban talán a közigazgatási információs rendszer terminusnak felelhet meg. Azonban le kell szögeznünk, hogy a VI. Könyv a klasszikus értelemben vett közigazgatásnál szélesebb spektrumban fektet le követendő alapelveket a tagállamok számára.

A VI. Könyv 5. fejezete fejt ki a jogorvoslat és felelősség általános elveit két alfejezetben; a 40. pontban a kompenzációhoz való jog, a 41. pontban a jogosulatlan adatkezelés szankciói ismerhetők meg.

Mindkettő esetében – tartalmuk alapján – elmondható, hogy a közigazgatáson jóval túlmutatóan írnak elő elveket. Azonban mindegyik részt érdemes a magyar közigazgatási jog, pontosabban közigazgatási eljárás alapelveivel és ide vonatkozó rendelkezéseivel összevetni, sőt, mindezekkel összefüggésben, az információs és infokommunikációs jog területéről az adatvédelem egyes elemeivel is érdemes összehasonlítani.

527 Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, 29. cikk.

www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:hu:HTML (2015. 07. 30.).

528 A fejezet Polgár Miklós írása.

1. A ReNEUAL kompenzációs jogra vonatkozó szabályai

Az uniós Modell Szabályok a *Kompenzációhoz való jog az összetett információs menedzsment tevékenységére tekintettel* című fejezetben fejtik ki a kérdéskört illető szabályokat.⁵²⁹

A címben a használt terminusokat érdemes röviden görcső alá vennünk. Egyrészt kompenzációról beszél, ami lényegét tekintve kártérítést jelent, bár ennél tágabb fogalom. A kompenzáció az in integrum restitutio-t – eredeti állapot visszaállítását jelenti, vagy ha ez nem lehetséges, akkor a teljes mértékű – az okozott sérelemmel egyenértékű – kártérítést.

A Javaslat szövege szerint minden személy jogosult a kártérítésre, akit a hatóság jogellenes eljárása, adatfeldolgozása, információs menedzsment tevékenysége, vagy inkompatibilis jogi aktusa miatt ér kár.⁵³⁰ Az uniós modell egyezést mutat a magyar szabályozással, amely nevesíti a közigazgatási/államigazgatási jogkörben okozott kárt, és elkövetése esetén kártérítési kötelezettséget ír elő. Oly módon, hogy „[a] közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti”,⁵³¹ sőt „[a] közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárása következtében személyiségi jogában megsértett jogalany számára sérelemdíjat fizet”.⁵³² A Javaslat és a magyar szabályozás összevetésénél említésre méltó az, hogy míg előbbi egy joganyagon belül említi a közigazgatási eljárás során megvalósítható jogellenes magatartások szinte teljes egészét, addig a magyar megoldás eltér ettől, hiszen a közigazgatási eljárásjogi törvény a Polgári Törvénykönyvre utal az általa újdonságként behozott jogintézmény, a sérelemdíj említésekor.⁵³³

A Javaslat ide vonatkozó rendelkezéseiből következik az, hogy a magyar sérelemdíj jogi megoldása egyezik az uniós elvekkel, elgondolásokkal. Ennek legékesebb bizonyítéka az, hogy a Javaslat a hatóság a személyt érintő adatok feldolgozása során elkövetett jogsértése esetére is kártérítési kötelezettséget ír elő. Már pedig a személy adatainak jogellenes feldolgozása a magyar polgári jog szabályai szerint is személyiségi jogsértés, amely a közigazgatási hatóság által történő sérelemdíj fizetési kötelezettséget eredményez.⁵³⁴ A két szabályozási rendszer abban is egyezik, hogy alapvetően a kárt okozó hatóság számára eredetileg kártalanítási, kártérítési kötelezettséget, és az aktus és a kár közötti ok-okozati összefüggés teszi mindkettőt a kompenzáció jogalapjává. Azonban a kettő között különbséget is felfedezhetünk. Míg a magyar közigazgatási eljárásjog és Polgári Törvénykönyv a sérelemdíjat kifejezetten a természetes személy, az ember számára biztosítja személyiségi jogsértés esetén, a Javaslat szövege a jogi személyt ért jogosulatlan adatkezelést, adatfeldolgozást is kártérítési kötelezettséget eredeztető tényezőként taglalja, tehát nem csak az ember számára teszi lehetővé adatkezelés által ért jogsértés esetén kártérítés követelését.

529 Reneual VI-40.

530 Reneual VI-40.

531 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 4. § (2) bekezdés.

532 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 4. § (3) bekezdés.

533 2014. március 15-én lépett hatályba a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv., amely a személyiségi jogsértések esetére novumként létrehozta a sérelemdíj intézményét a 2:52. §-ban.

534 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. tv. 2:43. § e) pontja szerint a személyes adatok védelméhez való jog megsértése is személyiségi jogok sérelmét jelenti.

A javaslat a felelősség mértékénél igen érdekes megállapítást tesz, mikor kimondja, hogy a keresettel támadott hatóságnak, amely a kárt okozó konkrét igazgatási tevékenységben közvetlenül nem vett részt, csak akkor áll fenn kártérítési kötelezettsége, ha alapvető jogokat sértett a tevékenysége, egyébként a jogosult köteles a kártérítést visszafizetni. A hivatkozott megállapítás célja kétségtől az, hogy míg a jogsértést közvetlenül okozó hatóság minden esetben köteles legyen a kártalanításra, a kárt közvetve okozót csak alapvető jogsértés esetén terhelje e köteletség. A felelősségi rendszer ilyen jellegű meghatározása kétségtől helytálló, azonban a megfelelő működéshez szükséges az alapvető jog fogalmának pontos meghatározása, azaz, hogy mit értünk ez alatt. A javaslat ezzel egyelőre adós marad, csupán körülírja az alapvető jog kategóriáját. Itt szükségesnek látom, hogy röviden utaljak az európai alkotmány létének dilemmájára, amelynek megoldása az iménti felvetés egzakt válaszát szolgáltatathatná. Egyik nézőpont szerint az Európai Unió alkotmányát a létrehozó, alapító szerződések jelentik, mások szerint szükséges lenne egységes uniós alkotmány elfogadására, azonban erre még nem került sor. Amennyiben a két megoldás közül intézményi szinten kimondásra kerül egyik elfogadása, máris tisztában lehetünk azzal, hogy hogy mit is jelent az alapvető jog kategóriája, amely kiindulási pontunk alapja a közigazgatási felelősség esetében is.

Az imént fölvetett gondolat aktualitását bizonyítja a ReNEUAL azon megállapítása is, amely szerint az alapjogi kötelezéseket teljesítő hatóság csak akkor kötelezhető kártérítés fizetésére, ha elmulasztotta az elvárható aktusok teljesítését, amelyekkel megakadályozhatta, vagy mérsékelhette volna a károsodást. Mindezek mellett a kár kiszámítását és kompenzálását illető szabályok kidolgozását már a tagállamokra bízta. Magyarország, mint az Európai Unió tagja, így teljesen helytállóan szabályozza a közigazgatási eljárási jogban és a Polgári Törvénykönyvben a fentebb már részletezett személyiségi jogsértést, sérelemdíjat és államigazgatási jogkörben okozott kár fogalmát. A magyar rendszer összhangban van a ReNEUAL szabályaival, nincs tehát további jogharmonizációra szükség.

A Modell Szabályok kártérítésre, pontosabban kompenzációra vonatkozó ajánlása kapcsán érdemes felvetnünk annak a kérdését, hogy vajon mi indokolta azt, hogy külön új szabályokat alkossanak, alapelveket fogalmazzanak meg a kérdést illetően? az eddigi uniós normák nem határozták meg megfelelően az alapvető elveket? Nem voltak eléggé részletek, vagy éppen ellenkezőleg, nem voltak elég általánosak? a kérdésre nem adhatunk egyértelmű választ. A ReNEUAL szövegének szerzői feltehetően azzal a szándékkal fogtak neki a kifejtett fejezet megírásának, hogy általános elveket határozzanak meg a tagállamok számára. Olyan keretszabályokat, amelyek az uniós jogrendszer egységét kifejezik és erősítik, ugyanakkor mellette elegendő mozgásteret adnak a tagállamoknak a nemzeti – helyi sajátosságokhoz igazodó – szabályrendszer megalkotásához a szubszidiaritás elvét is figyelembe véve, azaz teljesítve legyen az a követelmény, hogy a felmerülő kérdéseket és problémákat a keletkezésükhöz legközelebbi helyen és szinten oldhassák meg.

2. A ReNEUAL jogosulatlan adatkezelésekre vonatkozó szankciórendszere

Tekintettel a fejezet szövegének terjedelmére, egy mondatban – lakonikusan – szinte csak egy kötelezettséget ír elő, így túlzás rendszert említeni. A kérdéskört illetően az Európai

Unió a Modell Szabályok szerint lényegében tág mozgásteret enged a tagállamoknak, nem kíván fejlesztéseket eszközölni a jogrendszerükben az adatkezelés szankcionálása vonatkozásában. A tagállamok jogrendszerében eddig is jelenlévő elvet emeli kötelezettség szintjére, amely szerint biztosítani kell, hogy minden hatóság esetében a jogosulatlan adatkezeléstől hatékonyan elrettentő, és azt megelőző, megfelelő mértékben visszatartó szankcionálási rendszer működjön.⁵³⁵ A negatív szankció általános célját határozza meg, emellett a megelőzés szerepét teszi elsődlegessé a büntetéssel, megtorlással szemben. Ugyanakkor említésre méltó az is, hogy adatfeldolgozás és információkezelés, menedzselés esetében írja elő mindezek védelme céljából a megfelelő szintű szankcionálást a jogsértések megelőzése céljából. Lényegében a teljes adatvédelmet lefedi a Javaslat a kifejtett fejezetben, a teljes adatvédelmi területre követelményt fogalmaz meg. Az alapelv leírásával pedig a védendő kört is meghatározza. A természetes és jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező társaságok adatait és megfelelő adatkezeléshez való jogát védendő értéknek tekint. Nemcsak a természetes személy személyes adatait emeli ki a védelem tárgyai közül, hanem lényegében minden adatkezelési folyamatra kiterjeszti a védelmet azáltal, hogy a teljes adatkezelési folyamatot védelem alá veszi. Bár teljes egészében a tagállamokra bízta a védelem rendszerének kidolgozását, és nem operál olyan részletes, pontos fogalmakkal, mint például a magyar megoldás, azonban egységes uniós elvek alapján megteremti a lehetőségét olyan részletszabályok, nemzeti szabályok kidolgozására, melyek a tagállamok számára is megfelelőek.

Az Európai Unió tagállamai részére pedig adott a lehetőség, hogy közös, európai elveken nyugvó adatvédelmi rendszert hozzanak létre, illetve működtessenek tovább, növelve a jogbiztonságot, amely kétségtől az Unió egyik prioritást élvező célja.

X. AZ INFORMÁCIÓÁRAMLÁS SZEREPE AZ UNIÓS ÉS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOGOK RENDSZERÉBEN – A MODELL SZABÁLYOK ÉRTÉKELÉSE ÉS JAVASLATOK MEGFOGALMAZÁSA AZ INFORMÁCIÓ ÁRAMLÁS SZABÁLYOZÁSÁT ILLETŐEN⁵³⁶

Napjainkban az adatkezelés, információmenedzsment szempontjából két fontos jelenséget nem hagyhatunk figyelmen kívül. Az első az adatrobbanás. Hatalmas adattömeg (big data) jelent meg, melynek kezelése komoly feladat elé állítja nemcsak az állami szerveket, hanem a gazdasági szférát is. Az adatok mennyisége miatt eleve komoly technológiai kihívást jelent azok kezelése, tárolása, feldolgozása, az adatbázisok fenntartása, másrészt rendkívül nehéz ezen adatok strukturálása is: a feladatellátás szempontjából értékes adatok kiválasztása, illetve azok aktualitásának fenntartása, tekintettel a nagyon gyors változásokra. Ugyanakkor hatalmas lehetőségek is rejlenek a rengeteg adat, információ felhasználásában. A másik fontos jelenség ezzel párhuzamosan az adatvédelem, információszabadság területeinek tagállami, illetve európai rendszerét érő újabb és újabb kihívások: nemcsak a globális vállalatok adatkezelése értendő

⁵³⁵ Modell Szabályok VI-441.

⁵³⁶ A fejezet Berkes Lilla írása.

ide, hanem a tagállamok és az Európai Unió (mint egész) versenyképessége, vagy akár az idegenrendészeti feladatok, a terrorizmus elleni közös küzdelem előmozdításának céljai is.

A Javaslat ebben a komplikált rendszerben próbált egy átfogó (keret)rendszert létrehozni a tagállami közigazgatási szervek egymás közötti, az uniós intézmények egymás közötti, illetve a tagállami szervek és az uniós intézmények közötti információkezelési tevékenységére, illetve mindennek kontrolljára. Mindezt úgy, hogy az érintett adatoknak, és így azok kezelésének is számos eltérő, szektorális elvárásnak kell megfelelniük. Alapvetően abból az elgondolásból indultak ki a javaslat összeállítói, hogy az érintett szervezeteknek, intézményeknek érdekük a döntéshozatalukhoz szükséges információkhoz való hozzáférés, amely megalapozza e téren a kölcsönös segítségnyújtást. A probléma az, hogy nem feltétlenül áll fenn a kettő között az okozati összefüggés, ez pedig kihathat arra, hogy van-e bármilyen jövője a VI. Könyvben foglalt elképzeléseknek. Mert ugyan igaz, hogy szükség van ezekre az információkra, egyáltalán nem biztos azonban, hogy a tagállamok, illetve a gazdasági élet egyes szereplői részéről, tekintettel a gazdasági érdekeikre, az adatok közléséhez is ugyanekkorra érdek fűződik majd, sőt. A VI. Könyv egyik nagy kérdése tehát, hogy az információhoz való hozzájutás érdeke és a sokrétű, több oldalról is megerősített garanciarendszer együttesen elégséges lehet-e ezen ellenérzések lebontására.

A VI. Könyvben szabályozott információkezelési együttműködés egyik kérdése az alkalmazott technológiák interoperabilitása. Az információk továbbítása és fogadása, az adatbázisokhoz való hozzáférés feltételezheti az alkalmazott rendszerek együttműködési képességét (és nemcsak az alkalmazott szoftverekre érdemes ilyenkor gondolni, hanem pl. az adott adatbázis nyelvére is), ez azonban továbbra is nagy hiányosság, ahogyan arra az Európai Digitális Menetrend is rámutat.⁵³⁷ Amennyiben nem oldható meg, vagy nem kívánják megoldani az adatbázisok interoperabilitását, másik megoldási lehetőség a párhuzamos hozzáférés biztosítása az arra feljogosítottak számára. Emellett az együttműködés hatékonysága, a technikai feltételek adottságán túl, összességében a részes hatóságokon múlik, ami szintén magában hordozza a rendszer gyakorlati működésképtelenségét (más kérdés, hogy ezt a problémát nyilvánvalóan nem jogi aktusokkal kell kezelni).

A VI. Könyv sokszor nagyon absztrakt, általános jellegű rendelkezéseket tartalmaz, a konkrét feladatokat külön (szektorspecifikus) EU jogi aktusokra, tagállami szabályokra bízva. Még így is kellően bonyolult rendszert dolgoztak ki a könyv kodifikátorai. Fontos eredménye lenne, hogy a II–V. Könyvben szabályozott közigazgatási tevékenységek során a döntéshozatal alapjául szolgáló információk végig visszakövethetőek lennének, átlátható lenne az információ útja. A Könyv integráltan kísérli meg rendezni az információs önrendelkezési jog és az információs szabadság követelményeit, mely során az egyik alapvető jelentőségű kérdés, hogy pontosan mely adatokhoz és milyen terjedelemben biztosítják a hozzáférést, azt azonban a VI. Könyv nem rendezi, és hasonlóképpen nem rendezi az ún. alap-jogiaktus sem, ami az információkezelés VI. Könyv szerinti módjának jogalapját keletkezteti. Ez nem is lenne elvárható az érintett adatok sokrétűsége miatt, ugyanakkor a tagállami szabályozások itt

⁵³⁷ www.eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=URISERV%3A50016 (2016. 07. 18.)

is komoly eltéréseket mutathatnak, ami szintén felboríthatja a kölcsönös segítségnyújtáson alapuló rendszer egyensúlyát.

Az alap-jogiaktust illetően kiemelendő, hogy ennek hiányában értelemszerűen alkalmazhatatlan az egész VI. Könyvön alapuló rendszer, így ennek megalkotása alapvető jelentőségű. A VI. Könyv meg is fogalmaz követelményeket a tartalmát illetően, ugyanakkor a jogi kötőerőn túl nem nevesíti, milyen uniós jogi aktusként kellene elfogadni, csak egy példálózó felsorolást tartalmaz, sőt, a rendelkezéshez fűzött kommentár szerint az alap-jogiaktusnak jogalkotási aktusnak sem kell feltétlenül lennie.⁵³⁸ Ez utóbbi ugyanakkor nehezen elképzelhető megoldás lenne, különös tekintettel arra, hogy alapvető jogokat érint a felhatalmazás megadása. Azt is érdemes figyelembe venni, hogy a tagállamok mozgásterét is eltérő annak függvényében, hogy pontosan milyen jogalkotási aktus adja meg e felhatalmazást.

Mind az adatvédelem, mind az adatbiztonság szabályai alapvetően keretszabályok, alapelvek szintjén jelennek meg, a szükséges részletszabályok pedig az uniós jogban, illetve a tagállami jogokban találhatók meg. Az adatokhoz való hozzáférés során végig jelen van a célhoz kötöttség követelménye, illetve a hozzáférés, tárolás, kezelés időbeli korlátozottsága, továbbá annak a biztosítása, hogy akivel kapcsolatban adatokat kezelnek, nyomon tudja követni a rá vonatkozó adatok útját és élhessen jogosultságaival, mindemellett pedig egy többszintű kontrollrendszert vezetne be a VI. Könyv. Az alap-jogiaktus, illetve a VI. Könyv több rendelkezése alapján minimális szinten szabályozni kell az információkezelési tevékenységgel kapcsolatos jogokat, kötelezettségeket, azok célját, az abban részt vevő, irányító, felügyelő hatóságok, adatvédelmi hatóságok, belső adatvédelmi felelősök részvételét. A cél az átlátható adatkezelés, illetve az azzal kapcsolatos egyértelmű felelősség meghatározása. A belső adatvédelmi felelősökön, illetve a tagállami adatvédelmi biztosok, hatóságok ellenőrző tevékenységén túl szükséges felügyelő hatóságot is létrehozni. Így vita esetén az érintett hatóságok között közvetítési eljárásra is van lehetőség, melyet a felügyelő hatóság folytat le, de kötelezheti is az érintetteket. Kontrollt az európai adatvédelmi biztos gyakorol (a nemzeti adatvédelmi felügyeletekkel kooperatív együttműködésben), az új adatvédelmi rendelet hatálybalépésével pedig az Európai Adatvédelmi Testület. Lehetőség van az Európai Bírósághoz fordulni, illetve az adatkezeléssel okozott kár megtérítésére is lehet találni rendelkezéseket. A rendszer igyekszik hézagmentes lenni, vagyis a címzettek és a harmadik felek elvileg nem kerülhetnek olyan helyzetbe, hogy ne legyen olyan szerv, amelyik eljár jogaik, érdekeik védelme érdekében. Ugyanakkor ez a többszintű kontrollrendszer, amely az adott hatóságon belüli, nemzeti, illetve uniós szintű szervekből áll, felveti azt az aggodalmat, hogy mennyire lenne a valóságban gördülékeny, gyors, hatékony ezen szereplők együttműködése.

Összességében elmondható, hogy a VI. Könyv célja egy hatékony, garanciákkal körülbástyázott, tagállamok és Unió szervek közötti információkezeléssel kapcsolatos rendszer alapjainak kidolgozása volt, amely ugyanakkor sok elemében függ a tagállami érdekektől, a hatóságok, illetve kontrollszervek együttműködési akaratától és működési professzionizmusától. Tekintettel arra, hogy a ReNEUAL-lal kapcsolatban két éve nem tapasztalható előrelépés, kérdéses, hogy e rendszerből bármi is megvalósul-e, ugyanakkor nem szabad azt sem elfelejteni, hogy

⁵³⁸ www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf 271. (2016. július 18.)

előbb-utóbb e rendszer irányába fog elmozdulni az Európai Unió, a hatékony működés érdekében ugyanis tovább kell fejleszteni a jelenlegi akadozó adattovábbítási szisztémákat.

Boros Anita

ZÁRSZÓ

Az Európai Parlament 2016. június 9-ei állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról

A Modell Szabályok igen részletesen feldolgozták azokat a legrelevánsabb kérdéseket, amelyek az európai közigazgatási eljárásjog legfontosabb szabályozási területeiként aposztrofálódnak.

Kutatásunk célja annak vizsgálata volt, mennyiben érdemes rendeleti szinten is a Javaslatban megfogalmazottak szabályozása.

A kutatás lezárását követően, ám a jelen kötet kiadását megelőzően az Európai Parlament 2016. június 9-én egy újabb állásfoglalást fogadott el a *nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról*.¹

Ebben az állásfoglalásban a Parlament emlékeztet arra, hogy a 2013. január 15-ei állásfoglalásában a Parlament az EUMSZ 225. cikke értelmében kérte egy, az EUMSZ 298. cikke szerinti nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról szóló rendelet elfogadását. Azonban annak ellenére, hogy az állásfoglalást elsöprő többséggel elfogadták, a Parlament kérését nem követte javaslat a Bizottság részéről, ezért a Parlament *egy önálló rendelettervezetet dolgozott ki*, és állásfoglalásában felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a rendeletre irányuló parlamenti javaslatot. Emellett a Parlament felhívta a Bizottságot arra is, hogy terjesszen elő jogalkotási javaslatot, amelyet felvesz a 2017. évi munkaprogramjába.

A rendelettervezet számos ponton vesz át jogintézményeket a Modell Szabályok rendszeréből, ezért a ReNEUAL kutatócsoport munkája és a mi kutatásunk is kiválóan igazodik a tervezet jelenlegi stádiumához, hiszen olyan előremutató javaslatokkal élhettünk, élhetünk, melyek az uniós jogalkotó munkáját és a tervezet véglegesítését nagymértékben megkönnyíthetik.

Az alábbiakban röviden összefoglaljuk az állásfoglalás mellékletét képező, egyben a rendelettervezetet (jelen fejezet vonatkozásában: Rendelettervezet) is magában foglaló javaslat tartalmát.

A Rendelettervezet *preambuluma* értelmében:

- Az Európai Unió hatásköreinek bővülésével a polgárok egyre többször kerülnek kapcsolatba úgy az Unió intézményeivel, szerveivel és hivatalaival, hogy az *eljárási jogaik védelme nem minden esetben megfelelő*.

1 Az Európai Parlament 2016. június 9-i állásfoglalása a nyitott, hatékony és független európai uniós igazgatásról, 2016/2610(RSP). Forrás: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//HU (a letöltés ideje: 2017. 04. 27.)

- Az Unióban, amelyben a jogállamiság érvényesül, biztosítani kell, hogy az eljárási jogok és kötelezettségek meghatározása, kialakítása és teljesülése mindig megfelelő legyen. A polgárok *magas szintű átláthatóságot, hatékonyságot, gyors végrehajtást* és reagálóképességet várhatnak el az Unió intézményeitől, szerveitől és hivatalaitól. A polgárok emellett megfelelő tájékoztatásra is jogosultak az ügyükben a további lépések megtételének lehetőségeire vonatkozóan.
- Ahogyan azt a korábbiakban már mi is kiemeltük, az Uniónak a megfelelő ügyintézésre vonatkozó meglévő szabályai és elvei igen *sokféle jogforrásban elszórtnan* találhatók meg, és az évek során az Unió *számos ágazati közigazgatási eljárást dolgozott ki* kötelező erejű rendelkezések és nem kötelező erejű szabályok formájában, ugyanakkor nem feltétlenül vette figyelembe a rendszer általános koherenciáját. Az eljárások bonyolult sokfélesége hiányosságokat és következetlenségeket eredményezett az eljárásokban.
- *Az a tény, hogy az Uniónak nincs koherens és átfogó, kodifikált közigazgatási jogi szabályrendszere, a polgárok számára megnehezíti az uniós jog értelmében fennálló közigazgatási jogaik megértését.*
- Arra is utaltunk a korábbiakban, hogy a hatékony uniós közigazgatás a közérdek szempontjából létfontosságú: a túl sok szabály és eljárás, illetve azok hiánya is vezethet hivatali *visszássághoz*, amely az egymásnak ellentmondó, következetlen vagy nem egyértelmű szabályok és eljárások létezéséből is fakadhat.
- A megfelelő felépítésű és következetes közigazgatási eljárások a hatékony ügyintéztést, valamint az uniós jog általános alapelveként és a Charta 41. cikke szerint garantált megfelelő ügyintézéshez való jog megfelelő érvényesítését egyaránt támogatják.
- A 2013. január 15-ei állásfoglalásában a Parlament a megfelelő ügyintézéshez való jog nyitott, hatékony és független európai közigazgatás útján történő garntálása érdekében az európai közigazgatási eljárásjogról szóló rendelet elfogadására szólított fel. Az Unió intézményei, szervei és hivatalai közös közigazgatási eljárási szabályrendszerének létrehozása *javítaná a jogbiztonságot, pótolná az Unió jogrendszerének hiányosságait, és ezáltal hozzájárulna a jogállamiság elvének való megfeleléshez.*

Ennek megfelelően a Rendelettervezet *célja olyan eljárási szabályok létrehozása, amelyeket az uniós közigazgatásnak be kell tartania az igazgatási tevékenységeinek végrehajtása során. Ezen eljárási szabályok célja, hogy biztosítsák egyrészt a nyitott, hatékony és független közigazgatást, másrészt a megfelelő ügyintézéshez való jog megfelelő érvényesülését.*

Nagyon fontos azt is kiemelnünk, hogy a Parlament állást foglal a tervezetében abban is, hogy:

- Az EUMSZ 298. cikkével összhangban a szóban forgó rendelet *nem alkalmazandó*
 - a tagállamok közigazgatására,
 - jogalkotási eljárásokra,
 - a bírósági eljárásokra, valamint
 - a közvetlenül a Szerződéseken alapuló nem jogalkotási aktusok, felhatalmazáson alapuló jogi aktusok vagy végrehajtási aktusok elfogadásához vezető eljárásokra.

- Az a konkrét közigazgatási eljárásokról rendelkező uniós jogi aktusok sérelme nélkül alkalmazandó az uniós közigazgatásra. Az ágazatspecifikus közigazgatási eljárások azonban nem teljesen koherensek és kimerítőek. Az uniós közigazgatás igazgatási tevékenységei általános koherenciájának, valamint a megfelelő ügyintézéshez való jog maximális tiszteletben tartásának biztosítása érdekében a konkrét közigazgatási eljárási jogokról rendelkező jogi aktusokat ezért a rendelettel összhangban kell értelmezni, és a hiányosságait e rendelet vonatkozó rendelkezéseivel kell pótolni. Vagyis a Rendelettervezet az uniós jog szerinti valamennyi közigazgatási eljárásra vonatkozóan állapítana meg alapszabályként jogokat és kötelezettségeket, ezáltal mérsékli az alkalmazandó eljárási szabályoknak az ágazatspecifikus jogszabályokból fakadó széttagoltságát.
- A Rendelettervezetben megállapított közigazgatási eljárási szabályok célja a megfelelő ügyintézés számos különféle jogforrásban – az Európai Unió Bírósága ítélkezési gyakorlatának fényében – létrehozott *alapelveinek végrehajtása*:
- Az EUSZ. 2. cikkében foglalt *jogállamiság elve* az Unió legalapvetőbb értéke. Ezen elv szerint az Unió minden fellépésének a Szerződéseken kell alapulnia a hatáskör-átruházás elvével összhangban. Ezen túlmenően a jogállamiság elvéből következő *jogszerűség* elve megköveteli, hogy az uniós közigazgatás tevékenységeinek végrehajtása a jogszabályok teljes körű betartásával történjen.
- Az uniós jog szerinti jogi aktusoknak eleget kell tenniük az *arányosság* elvének. Ez megköveteli, hogy az uniós közigazgatás intézkedései megfelelőek és szükségesek legyenek a kérdéses intézkedés jogos célkitűzéseinek megvalósításához. Amennyiben több, potenciálisan megfelelő intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé terhelő lehetőséget kell választani, és a közigazgatás által kirótt terhek nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célokhoz képest.
- A megfelelő ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az uniós közigazgatás a *pártatlanságot, a méltányosságot és az idősszerűséget garantáló közigazgatási eljárások* szerint hozzon közigazgatási intézkedéseket. A megfelelő ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy a felek értesítést kapjanak a közigazgatási eljárás megindítására vonatkozó határozatokról, és e határozatok közöljék azokat az információkat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a felek gyakorolhassák jogaikat a közigazgatási eljárás során. Kellően indokolt és kivételes esetekben, amennyiben a közérdek megköveteli, az uniós közigazgatás elhalaszthatja vagy elhagyhatja az értesítést.
- A felek valamelyikének kérelme alapján indított közigazgatási eljárás esetén a megfelelő ügyintézéshez való jog a *kérelem átvételének írásbeli elismerésével* kapcsolatos kötelezettséget ró az uniós közigazgatásra. Az átvételi elismervényen fel kell tüntetni azokat az információkat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a felek gyakorolhassák a védelemhez való jogaikat a közigazgatási eljárás során. Az uniós közigazgatásnak azonban jogosultnak kell lennie a céltalan vagy visszaélésszerű kérelmek elutasítására, mivel azok veszélyeztetethetik az ügyintézési hatékonyságot.

- A jogbiztonság érdekében a közigazgatási eljárásokat az események bekövetkezésétől számított *észszerű időn belül* meg kell indítani. Ezért a Rendelettervezet javaslata alapján a rendeletnek majd tartalmaznia kell elévülési időre vonatkozó rendelkezéseket.
- A megfelelő ügyintézéshez való jog megköveteli, hogy az uniós közigazgatás *gondossági kötelezettséget teljesítsen*, amely arra kötelezi a közigazgatást, hogy az eljárás minden szakaszában gondosan és pártatlanul, valamennyi releváns érdek figyelembevételével alakítsa ki és vizsgálja felül az ügyek valamennyi releváns ténybeli és jogi elemét. E célból az uniós közigazgatást fel kell hatalmazni a felek, a tanúk és a szakértők vallomásának felvételére, iratok bekérésére és látogatások vagy vizsgálatok lebonyolítására. A szakértők kiválasztásakor az uniós közigazgatásnak biztosítania kell, hogy szakmailag kompetensek legyenek, és ne érintse őket összeférhetetlenség.
- Az uniós közigazgatás általi vizsgálat során a feleket *együttműködési kötelezettségnek* kell terhelnie, melynek keretében segíteniük kell a közigazgatást az ügy tényállásának és körülményeinek megállapításában. A felek együttműködésre való felkérésekor az uniós közigazgatásnak észszerű határidőt kell biztosítania számukra a válaszadásra, és emlékeztetnie kell őket az önvád tilalmára, amennyiben a közigazgatási eljárás szankcióhoz vezethet.
- Az uniós közigazgatás általi *elfogulatlan bánásmódhoz való jog* a megfelelő ügyintézéshez való alapvető jog következménye, és magában foglalja, hogy a személyzet tagjai tartózkodnak a közigazgatási eljárásban való részvételtől, amennyiben ahhoz közvetlenül vagy közvetve személyes érdekük fűződik, ideértve különösen a pártatlanságukat veszélyeztető családi vagy pénzügyi érdeket.
- A megfelelő ügyintézéshez való jog megkövetelheti, hogy a közigazgatás bizonyos körülmények között *vizsgálatokat folytasson*, amennyiben ez az uniós jog szerinti kötelezettségek vagy célkitűzések teljesítéséhez szükséges. A felek jogainak védelme érdekében e vizsgálatoknak tiszteletben kell tartaniuk bizonyos feltételeket és eljárásokat.
- A személyek ellen indított, őket esetlegesen hátrányosan érintő intézkedéssel záruló eljárások során teljesülnie kell a *meghallgatáshoz való jognak*. Ezt jogalkotási intézkedés nem zárhatja ki, illetve nem korlátozhatja. A meghallgatáshoz való jog megköveteli, hogy az érintett személy pontos és teljes körű követeléskimutatást és kifogásközlést kapjon, és lehetősége legyen a tények helytállóságával és relevanciájával, valamint a felhasznált iratokkal kapcsolatos észrevételei megtételére.
- A megfelelő ügyintézéshez való jog magában foglalja a közigazgatási eljárás feleinek azt a jogát, hogy *hozzáférhessenek saját aktájukhoz*, amely szintén alapvető követelmény a meghallgatáshoz való jog érvényesítéséhez. Ha a bizalmas adatkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti titokhoz fűződő jogos érdekek védelme nem teszi lehetővé az aktához való teljes körű hozzáférést, a felek számára legalább az akta tartalmát kell megfelelően összefoglalni. A saját aktákhoz való hozzáférés megkönnyítése, és ezáltal az átlátható információkezelés biztosítása érdekében az uniós közigazgatásnak nyilvántartást kell vezetnie a beérkező és a kimenő leveleiről, a hozzá beérkezett iratokról és az általa hozott intézkedésekről, valamint mutatót kell készítenie az iktatott aktákról.

- Az uniós közigazgatásnak *észszerű határidőn belül közigazgatási aktusokat kell elfogadnia*. A lassú ügyintézés nem megfelelő ügyintézés. A közigazgatási aktusok késedelmes elfogadását meg kell indokolni, és a közigazgatási eljárás feleit megfelelően tájékoztatni kell erről, továbbá közölni kell velük a közigazgatási aktus elfogadásának várható napját.
- A megfelelő ügyintézéshez való jog azt a kötelezettséget rója az uniós közigazgatásra, hogy *egyértelműen közölje közigazgatási aktusainak indokait*. Az indokolásban meg kell jelölni az aktus jogalapját, az elfogadásához vezető általános helyzetet, valamint az elérni kívánt, általános célkitűzéseit. Az indokolásban egyértelműen és kétséget kizáróan közölni kell az aktust elfogadó illetékes hatóság érvelését oly módon, hogy lehetővé tegye az érintett felek számára annak eldöntését, hogy kívánják-e bírósági felülvizsgálat iránti kérelem útján védeni jogaikat.
- A *hatékony jogorvoslathoz* való jog szerint sem az Unió, sem a tagállamok nem lehetetleníthetik el és nem nehezíthetik meg túlságosan az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását. Inkább tényleges és hatékony bírói jogvédelmet kötelesek biztosítani, és nem alkalmazhatnak olyan szabályt vagy eljárást, amely akár ideiglenesen is akadályozhatja az uniós jog teljes hatékonyságát. A hatékony jogorvoslathoz való jog gyakorlásának megkönnyítése érdekében az uniós közigazgatásnak igazgatási intézkedéseiben meg kell neveznie azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az olyan felek rendelkezésére állnak, akiknek jogait és érdekeit a szóban forgó intézkedések érintik. Amellett, hogy lehetőséget biztosítunk az adott fél számára, hogy bírósági eljárást indítson vagy panaszt nyújtson be az európai ombudsmanhoz, fel kell jogosítanunk arra is, hogy közigazgatási felülvizsgálatot kérjen, valamint tájékoztatást kell kapnia az eljárásról és az ilyen kérelem benyújtására vonatkozó határidőről is.
- Emellett a közigazgatási felülvizsgálatra irányuló kérelem nem érinti a fél bírósági jogorvoslathoz való jogát. A bírósági felülvizsgálat iránti kérelem határideje céljából az igazgatási intézkedés akkor tekintendő véglegesnek, ha a fél az adott határidőn belül nem nyújt be közigazgatási felülvizsgálat iránti kérelmet, vagy amennyiben a fél benyújt ilyen kérelmet, az az igazgatási intézkedés számít véglegesnek, amely a közigazgatási felülvizsgálatot lezárja.
- Az átláthatóság elve és a jogbiztonság elve szerint a közigazgatási eljárás feleinek képeseknek kell lenniük a nekik címzett közigazgatási aktusokból fakadó jogaik és kötelezettségeik egyértelmű értelmezésére. Az uniós közigazgatásnak ezért gondoskodnia kell arról, hogy közigazgatási aktusainak szövegezése egyértelmű, *egyszerű és érthető nyelven történjen*, és azok a felek értesítését követően hatályba lépjenek. E kötelezettség teljesítésekor az uniós közigazgatásnak megfelelően kell alkalmaznia információs és kommunikációs technológiákat, és alkalmazkodnia kell azok fejlődéséhez. Az átláthatóság és az ügyintézési hatékonyság érdekében az uniós közigazgatásnak gondoskodnia kell arról, hogy az illetékes hatóság kijavítsa a közigazgatási aktusai-ban előforduló elírásokat, illetve számtani vagy hasonló hibákat, hiszen a jogállamiság elvéből következő jogszerűség elve a jogellenes közigazgatási aktusok helyesbítésének vagy visszavonásának kötelezettségét rója az uniós közigazgatásra. Tekintettel

azonban arra, hogy a közigazgatási aktusok helyesbítése vagy visszavonása ütközhet a jogos elvárások védelmével és a jogbiztonság elvével, az uniós közigazgatásnak gondosan és pártatlanul kell értékelnie a helyesbítés vagy a visszavonás más felekre kifejtett joghatásait, és ezen értékelés következtetéseit bele kell foglalnia a helyesbítő vagy a visszavonó aktus indoklásába.

- Az uniós polgárok jogosultak arra, hogy *a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljanak az Unió intézményeihez, szerveihez és hivatalaihoz, és ugyanazon a nyelven kapjanak választ*. Az uniós közigazgatásnak tiszteletben kell tartania a felek nyelvi jogait, mégpedig annak biztosításával, hogy a közigazgatási eljárás lefolytatásának nyelve a Szerződések valamelyik, az érintett fél által választott nyelve legyen. Az uniós közigazgatás által indított közigazgatási eljárás esetén az első értesítést a Szerződések nyelvei közül olyan nyelven kell szövegezni, amely megfelel az érintett fél tartózkodási helye szerinti tagállamnak.
- Az átláthatóság elve és *az iratokhoz való hozzáféréshez való jog* különös jelentőséggel bír az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdése alapján elfogadott jogalkotási aktusokat nem sértő közigazgatási eljárás során. Ezeknek az elveknek a korlátozása szigorúan értelmezendő annak érdekében, hogy eleget tegyen a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében foglalt kritériumoknak, ezért annak jogszabályi rendelkezés tárgyát kell képeznie és tiszteletben kell tartania a jogok és kötelezettségek lényegét, valamint az arányosság elve alá kell tartoznia.
- *A személyes adatok védelméhez való jog* azt feltételezi, hogy – az EUMSZ 16. cikke alapján elfogadott jogalkotási aktusok sérelme nélkül – az uniós közigazgatás által felhasznált adatoknak pontosaknak, naprakészeknek és jogszerűen nyilvántartottnak kell lenniük.
- *A bizalomvédelem elve* a jogállamiságból fakad, és magában foglalja, hogy a közigazgatási szervek intézkedései kizárólag akkor ütközhetnek a szerzett jogokkal és a végleges jogi helyzetekkel, ha az a közérdek miatt feltétlenül szükséges. A közigazgatási aktusok helyesbítése vagy visszavonása esetén a jogos elvárásokat megfelelően figyelembe kell venni.
- A jogbiztonság elve megköveteli, hogy *az uniós szabályozás egyértelmű és pontos legyen*. Ez az elv annak biztosítását célozza, hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetek és jogviszonyok előre láthatóak maradjanak, vagyis az egyéneknek képeseknek kell lenniük arra, hogy kétséget kizáróan meggyőződjenek jogaikról és kötelezettségeikről és megfelelő lépéseket tegyenek. A jogbiztonság elve szerint visszamenőleges intézkedések kizárólag jogilag indokolt körülmények között tehetők.

A harminc cikkből álló Rendelettervezet

- *tárgya és célkitűzése* nagyon fontos szabályokat tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az uniós közigazgatási eljárási szabályok pontosan mit foglalnak magukban: ennek megfelelően leszögezi, hogy a Rendelettervezet az uniós közigazgatás igazgatási tevékenységeire irányadó eljárási szabályokat határozza meg annak érdekében, hogy a Charta 41. cikkében rögzített megfelelő ügyintézéshez való jogot nyitott, hatékony és független közigazgatás útján garantálja;

- *hatálya* az Unió intézményeinek, szerveinek és hivatalainak igazgatási tevékenységeire alkalmazandó, és nem terjed ki a preambulumban már nevesített eljárásokra, és annak szabályai kiegészítik az uniós jogi aktusokat, amelyek a rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban értelmezendők.

Az *uniós közigazgatási jogviszony* értelmezési tartományát tekintve a Rendelettervezet szerint a *közigazgatási eljárás* az az eljárás, amelynek útján az uniós közigazgatás közigazgatási aktusokat készít elő, fogad el, hajt végre és juttat érvényre. Az *uniós hatóság* az Unió intézménye, szerve vagy hivatala, illetve azok szervezeti egysége, vagy az uniós közigazgatáson belül álláshelyet betöltő személy, aki vagy amely az alkalmazandó jogszabályok szerint felel a közigazgatási eljárásért, míg a vele jogviszonyba kerülő *fél* az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek a jogállását befolyásolhatja a közigazgatási eljárás kimenetele.

Az *alapeljárás* tekintetében a Rendelettervezet az alábbi főbb szabályokat határozza meg:

- Közigazgatási eljárást az *uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére vagy valamely fél kérelmére indíthat*: közigazgatási eljárást az uniós közigazgatás a saját kezdeményezésére indíthat az illetékes hatóság határozata értelmében. Az illetékes hatóság az eljárás megindításával kapcsolatos határozat meghozatala előtt megvizsgálja az ügy konkrét körülményeit. A közigazgatási eljárás megindításról szóló határozatról értesíteni kell a feleket. A határozat az értesítés előtt nem hozható nyilvánosságra. Az értesítés kizárólag akkor halasztható vagy hagyható el, ha az a közérdek miatt szigorúan szükséges. Az értesítés elhalasztásáról vagy elhagyásáról szóló határozatot megfelelően meg kell indokolni. A közigazgatási eljárást az alapjául szolgáló esemény napját követő észszerű időn belül meg kell indítani. Az eljárás semmilyen esetben sem indítható meg az esemény napját követő tíz év eltelte után.

Másfelől közigazgatási eljárást a felek is indíthatnak: a kérelmekre nem vonatkozhatnak szükségtelen formai követelmények. A kérelmeken egyértelműen fel kell tüntetni az érintett fél nevét, értesítési címét, a kérelem tárgyát, a kérelem szempontjából releváns tényeket és indokokat, a dátumot és a helyszínt, valamint a címzett illetékes hatóságot.

A kérelmeket papíralapon vagy elektronikus úton, írásban kell benyújtani. A kérelmeket a Szerződések nyelveinek valamelyikén kell szövegezni és azok átvételét írásban kell elismerni. Az átvételi elismervényt a kérelem nyelvén kell szövegezni. Amennyiben a kérelem nem felel meg a Rendelettervezetben meghatározott formai előírásoknak, az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba kijavításának vagy a hiányzó iratok pótlásának észszerű határidejét.

A céltalan vagy nyilvánvalóan megalapozatlan kérelmek rövid indokolással ellátott átvételi elismervény kiállításával elfogadhatatlan kérelmekként elutasíthatók, illetve a tervezet szerint átvételi elismervény nem küldhető olyan esetekben, ha ugyanaz a kérelmező visszaélészerűen több, egymást követő kérelmet nyújt be.

- Ha a kérelmet olyan hatóságnak címzi, amely nem illetékes a kezelésére, ez a hatóság továbbítja azt az illetékes hatóságnak, és az átvételi elismervényen feltünteti azt az illetékes hatóságot, amelynek a kérelmet továbbította vagy feltünteti azt, hogy az ügy nem tartozik az uniós közigazgatás hatáskörébe.

- A Rendelettervezet nevesíti emellett az alábbi *eljárási jogokat* is. A feleket a következő jogok illetik meg az eljárás lebonyolításával kapcsolatban:
 - az eljáráshoz kapcsolódó összes releváns információhoz egyértelmű és érthető módon hozzájuthatnak;
 - amennyiben lehetséges és megfelelő, távolról és elektronikus úton kommunikálhatnak és teljesíthetik az összes eljárási formalitást;
 - használhatják a Szerződések nyelveinek bármelyikét, és a Szerződések általuk választott nyelvén lehet hozzájuk fordulni;
 - értesítést kaphatnak az őket esetlegesen érintő valamennyi eljárási lépésről és határozatról;
 - ügyvéddel vagy más, általuk választott személlyel képviseltethetik magukat;
 - csak az észszerű és a kérdéses eljárás költségeivel arányos díjakat kell megfizetniük.
- A *gondos és pártatlan vizsgálatra vonatkozó kötelezettség* kapcsán a Rendelettervezet akként foglal állást, hogy az illetékes hatóság gondosan és pártatlanul vizsgálja meg az ügyet. Az illetékes hatóság minden releváns tényezőt figyelembe vesz és minden szükséges információt összegyűjt a határozat elfogadása érdekében. A szükséges információk összegyűjtése érdekében az illetékes hatóság adott esetben felveheti a felek, a tanúk és a szakértők vallomását, iratokat és nyilvántartásokat kérhet be, látogatást tehet és vizsgálatot folytathat, illetve emellett a felek benyújthatják az általuk megfelelőnek ítélt bizonyítékokat is.

Az eljárás során a felek segítséget nyújtanak az illetékes hatóságnak az ügy tényállásának és körülményeinek megállapításában. Ennek keretében a felek számára észszerű határidőt biztosítanak az együttműködési kérelemre történő válaszadásra, figyelembe véve a kérelem hosszúságát és összetettségét, valamint a vizsgálat követelményeit.

Amennyiben a közigazgatási eljárás szankcióhoz vezethet, a feleket emlékeztetni kell az önvád tilalmára.

- A *bizonyítási eljárás* kapcsán a rendelettervezet külön szól *a tanúkról és a szakértőkről, illetve a hatóság által lefolytatott vizsgálatok és az összeférhetetlenség kérdéséről* is. Szintén itt szól a rendelet a *meghallgatáshoz való jogról, az iratbetekintési jogról, illetve a nyilvántartási kötelezettségről*.
- A *határidők* vonatkozásában a Rendelettervezet leszögezi, hogy a közigazgatási aktusok elfogadására és a közigazgatási eljárások lefolytatására észszerű határidőn belül és indokolatlan késedelem nélkül kerül sor. A közigazgatási aktus elfogadásának határideje ennek megfelelően nem haladhatja meg a következőktől számított három hónapot:
 - a közigazgatási eljárást megindító határozatról szóló értesítés, ha az eljárást az uniós közigazgatás kezdeményezte, vagy
 - a kérelem átvételi elismervénye, ha a közigazgatási eljárás kérelem alapján indult.
 Ha a vonatkozó határidőn belül nem fogadható el közigazgatási aktus, az érintett felek tájékoztatást kapnak erről és a késedelem indokairól, valamint a közigazgatási aktus elfogadásának várható dátumáról. Az illetékes hatóság választ ad az ügy elbírálásának előrehaladásával kapcsolatos kérdésekre.

A közigazgatási aktusok formája kapcsán a Rendelettervezet mindössze arról szól, hogy a közigazgatási aktusok az illetékes hatóság által aláírt írásbeli aktusok. A közigazgatási aktusokat egyértelműen, egyszerűen és érthetően kell megszövegezni. Emellett a közigazgatási aktusok egyértelműen feltűntetik az alapul szolgáló okokat, tartalmazzák a jogalapjukat, a releváns tényeket, valamint a különböző releváns érdekek figyelembevételének módját, továbbá a felek helyzete szempontjából releváns egyedi indokolást tartalmaznak. Ha ez az érintett személyek nagy száma miatt nem lehetséges, általános indokolás is elegendő. Ebben az esetben azonban a kifejezetten egyedi indokolást kérő felek számára biztosítani kell azt. A felek jogait és érdekeit érintő közigazgatási aktusokról az elfogadásukat követően írásban kell értesíteni a feleket. A közigazgatási aktusok az érintett fél esetében a neki címzett értesítést követően lépnek hatályba.

- Az elírásokat, a számtani vagy hasonló hibákat az illetékes hatóság a saját kezdeményezésére vagy az érintett fél kérelme alapján kijavítja.

A Rendelettervezet értelmében a közigazgatási aktusok *egyértelműen kimondják a közigazgatási felülvizsgálat lehetőségét*, vagyis a felek jogosultak arra, hogy közigazgatási felülvizsgálatot kérjenek a jogaikat és az érdekeiket hátrányosan érintő közigazgatási aktusok ellen. A közigazgatási felülvizsgálat iránti kérelmet a felettes hatósághoz, és ha ez nem lehetséges, ugyanahhoz a közigazgatási hatósághoz kell benyújtani, amely a közigazgatási aktust elfogadta.

A közigazgatási aktusok ismertetik a közigazgatási felülvizsgálat iránti kérelem benyújtása esetén követendő eljárást, valamint az illetékes hatóság, illetőleg a személyzet azon tagjának nevét és hivatali címét, amelyhez vagy akihez a felülvizsgálati kérelmet be kell nyújtani. Az aktus a kérelem benyújtási határidejét is tartalmazza.

Amennyiben a határidőn belül nem nyújtanak be kérelmet, az igazgatási intézkedés véglegesnek tekintendő.

Emellett az uniós jog konkrét rendelkezése esetén a közigazgatási aktusok egyértelműen utalnak arra a lehetőségre, hogy bírósági eljárás indítható vagy panasz nyújtható be az európai ombudsmanhoz.

Továbbá a Rendelettervezet szól a saját kezdeményezésre vagy az érintett fél kérelme alapján történő aktushelyesbítés vagy -visszavonás kérdéséről is.

Az uniós közigazgatás a lehetséges és észszerű esetekben eseti honlapon mozdtítja elő a létező közigazgatási eljárásokra vonatkozó, naprakész *online tájékoztatást*. A kérelmezési eljárások prioritásként kezelendők.

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Állásfoglalás = Európai Parlament 2013. január 15-én kibocsátott állásfoglalása

Charta = Alapjogi Charta

D. = Digesta (Iustiniani)

DCFR = Draft Common Frame of Reference

EFR = EU Financial Regulations

EFTA = European Free Trade Association

EUB vagy Bíróság = Európai Unió Bírósága (Luxembourg)

EUMSZ = Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (Lisszabon, 2007. december 13.)

et al. = et aliter, és mások (más szerzők)

Gai. = Gaius

i. m. = idézett mű

IMI-rendszer = Belső Piaci Információs Rendszer

Javaslat = a ReNEUAL által kidolgozott szabályok

Ket. = 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

Kódex = a helyes hivatali magatartás európai kódexe

ld. = lásd

Mtj. = Magyar Magánjogi Törvényjavaslat (1928)

Összefoglaló = a ReNEUAL Modell Szabályok koncepciójának összefoglalója

pr. = princípium (római jogi forrástörredék számozása a Digestában)

Ptk. = 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről (hat. kiv.)

ReNEUAL = az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata

ReNEUAL (EN version) = ReNEUAL angol nyelvű változat

ReNEUAL (ES version) = ReNEUAL spanyol nyelvű változat

RN-Javaslat = a ReNEUAL által kidolgozott szabályok

Szabályzat = a Bizottság Eljárási Szabályzata

sz. = szám

Új Ptk. = 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Ulp. = Ulpianus

vö. = vesd össze

SZERZŐI ÖNÉLETRAJZOK

Prof. Dr. Balázs István (balazs.istvan@law.unideb.hu, balazs.istvan@tk.mta.hu) az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár. A Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatás-tudományi Kutatócsoportjának vezetője, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. Tudományos minősítését 1989-ben szerezte a közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában témakörében. Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, helyi önkormányzatiság, a közigazgatási szervezeti rendszer és korszerűsítése, valamint a közszolgálati jog. Felsőfokú tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végezte 1980-ban, posztgraduális tanulmányait 1984–85 közt a Párizsi Nemzetközi Közigazgatási Intézetben (IIAP) folytatta. Eddigi több évtizedes szakmai pályafutása során egyaránt betöltött közigazgatási vezetői állásokat (Miniszerelnöki Hivatal, Belügyminisztérium stb.), valamint ellátott a közigazgatás terén tudományos kutatással és oktatással kapcsolatos feladatokat (Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Közigazgatás című folyóirat, Szegedi és Debreceni Egyetemek Állam- és Jogtudományi Karai stb.).

Dr. Balogh-Békesi Nóra (balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu) egyetemi docens, a Miskolci Egyetemen 1988-ban szerzett jogi diplomát. Jogi szakvizsgával (1992), európai jogi szakjogász képesítéssel (2004) és PhD-fokozattal (2008) rendelkezik. A diplomaszerezést követően több mint egy évtizedig dolgozott a helyi, majd a központi közigazgatásban. 2002-től egyetemi oktató. Szakterülete a köljogtudományon belül az alkotmányjog, a közigazgatási jog és az európai közjog. Kutatási területe az európai integráció és a nemzeti alkotmányosság kérdései, továbbá a tulajdonjog és a tisztességes eljáráshoz való jog alapjogi összefüggései. A közigazgatási jog területén kiemelten foglalkozik az alkotmányos alapelvek hatósági eljárásban való érvényesülésével, a közigazgatás bírói kontrolljával, a törvényességi felügyelet kérdéseivel.

Dr. Bencsik András (bencsik.andras@ajk.pte.hu) adjunktus, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Oktatási tevékenysége a közigazgatás szervezeti és intézményrendszerének, valamint a közigazgatás működésének valamennyi területére kiterjed. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bírászkodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *a közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. Doktori értekezését 2013-ban védte meg *a fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon* címmel, a vonatkozó kutatásait összefoglaló *a fogyasztóvédelem közjogi keretei* című könyve 2016-ban jelent meg a Dialóg Campus Kiadó gondozásában. 2015 januárja és 2016 decembere között az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt

előkészítő kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bíráló bizottságának. Az MTA köztestületi tagja.

Dr. Berkes Lilla (dr.berkes.lilla@gmail.com) tudományos segédmunkatárs a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékén, ahol 2010 óta tanít, továbbá az Alkotmánybíróságon tanácsadó. 2008-ban végzett a PPKE JÁK-on, dolgozott a Független Rendészeti Panasztestületnél, illetve az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában. Az egyetem befejezését követően egy évig a pekingi Kínai Népi Egyetemen tanult. 2012-ben szerzett a PPKE JÁK PhD-képzésében abszolutóriumot, doktori témája a multikulturalizmus kanadai és ausztrál modellje.

Dr. habil. Boros Anita (boros.anita@uni-nke.hu) 2003 óta dolgozik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, 2011-től mint egyetemi docens. Jelenleg a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium vagyongazdálkodási feladatokért felelős államtitkár feladatait is ellátó vagyongazdálkodásért felelős helyettes államtitkára is. 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az Állam- és Jogtudományok Doktoraként PhD-fokozatot szerzett, majd 2010-ben elvégezte az Andrassy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász képzését (LL.M.). 2016-ban habilitált. 35 könyv és közel 70 tanulmány szerzője, illetve társszerzője, számos tárgy jegyzője és oktatója. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, valamint a közbeszerzések joga. Számos konferencián vett részt előadóként és szervezőként is, közigazgatási szakvizsgabizottsági elnök, doktoranduszok témavezetője, az MTA köztestületi tagja, a Kodifikáció és Közigazgatás, valamint a Közbeszerzési Szemle c. szakmai lap szerkesztőbizottsági tagja.

Dr. habil. Fábián Adrián (fabian.adrian@ajk.pte.hu) jogi diplomáját 2002-ben szerezte meg a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. 2002-től tanársegéd a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékén. 2003-ban magister legum (LL.M.) tudományos címet szerzett a Bayreuth-i Egyetem jogi karán. 2006-ban szerezte meg PhD-fokozatát. 2011-ben habilitált, ugyanebben az évben egyetemi docenssé nevezték ki. 2008-tól a PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. Jogi szakvizsgával rendelkezik. 2012. július 1. óta a PTE ÁJK továbbképzési dékánhelyettese, 2013. július 1-jétől általános dékánhelyettes. Főbb kutatási területei: közigazgatás-elméleti kérdések, a közigazgatás szervezeti rendszere, hivatásos közszolgálat. Hat könyve és több mint száz publikációja jelent meg magyar és idegen nyelven. Tagja az MTA IX. Gazdaság- és Jogtudományok Osztály Közigazgatás-tudományi Albizottságának. Az *Essays of Faculty of Law University of Pécs* című angol nyelvű évkönyv, valamint a Public Governance, Administration and Finances Law Review szerkesztőbizottságának tagja. MTA köztestületi tagja. 2013. szeptember 30-án az Országgyűlés a Nemzeti Választási Bizottság tagjává választotta. Németül és angolul beszél.

Fazekasné Dr. Pál Emese (pal.emese@ajk.pte.hu) 2014-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán summa cum laude minősítéssel, majd ugyanebben az évben kezdte meg a munkát a Közigazgatási Jogi Tanszéken mint PhD-hallgató. A 2008/2009-es tanévet a toulouse-i egyetem jogi fakultásán töltötte. 2013-ban egy tanéven keresztül a PTE ÁJK-n újjászerveződő Óriás Nándor Szakkollégium alelnöke volt. Az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Jogi Szekciójában pályamunkája díjazásban részesült. Doktori értekezését a közigazgatás törvényességének jogi eszközei, különös tekintettel a helyi önkormányzatok feletti törvényességi kontrollt érintő változásokra témakörben írja. Tudományos kutatásokat folytat emellett a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatás-elmélet, továbbá a választási kampányeszközök területén. Franciául és angolul beszél.

Dr. Fehér Júlia (juliafmail@gmail.com) a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában szerzett abszolutóriumot 2016 nyarán, jelenleg a doktori disszertáció elkészítésén dolgozik. Oktatói és kutatói tevékenységet a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékén végez. A tudományos tevékenység mellett jogi feladatokat lát el a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalban. Kutatási területe a hírközlési igazgatás, különösen annak fogyasztóvédelmi aspektusai.

Gerencsér Balázs Szabolcs (gerencser.balazs@jak.ppke.hu) jogász, PhD, a PPKE JÁK Közigazgatási Jogi tanszékének docense. Oktatási és kutatási területei: közigazgatási jog, nyelvi jogok, oktatási jog, kisebbségvédelem. A PPKE JÁK Ereky István Közigazgatási Kutatóközpontjának igazgatója (erekj.jak.ppke.hu). Oktatói-kutatói munkája mellett 2001-től köztisztviselőként, majd kormánytisztviselőként mind a központi, mind a területi államigazgatásban dolgozott. 2011-től legfőbb ügyességi ügyész. Külföldi szakmai gyakorlatot folytatott az Európa Tanácsban (2002); a Leuveni Katolikus Egyetem (2011) és az Ohio State University (2017) jogi karának ösztöndíjas kutatója volt. Több hazai és nemzetközi NGO-val is együttműködik.

Dr. Hajas Barnabás (hajas.barnabas@jak.ppke.hu) a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen 2000-ben szerzett jogi diplomát, ez évtől ugyanott tanít – előbb egyetemi tanársegédként, majd adjunktusként, 2014-től egyetemi docensként alkotmányjogot és közigazgatási jogot. Doktori értekezését 2012-ben védte meg a Pécsi Tudományegyetemen. 2000–2002 között ügyvédjelölt; 2002–2014 között az Országgyűlési Biztos Hivatalában (2012-től Alapvető Jogok Biztosának Hivatala), ahol 2008-ig jogi referensként, később osztály-, majd főosztályvezetőként számos egyedi és átfogó vizsgálat, valamint több ombudsmani projekt vezetője. 2014 óta az Igazságügyi Minisztérium munkatársa, ahol főosztályvezetőként – egyebek mellett – az általános közigazgatási rendtartás előkészítéséért is felel. Száznál több tudományos közleményében alkotmányjogi kérdések közül elsősorban alapjogi (kiemelten gyülekezési jogi), valamint közigazgatási hatósági eljárásjogi kérdésekkel foglalkozik.

Dr. Hulko Gábor (gabor.hulko@email.cz) egyetemi docens, 2005 óta oktat a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán. Kutatási területe alapvetően a médiajog igazgatási kérdéseire, valamint a jogi komparatiztika alkalmazási lehetőségeinek vizsgálatára terjed ki. A Public Governance, Administration and Finances Law Review főszerkesztője. Több visegrádi kutatócsoport tagja.

Iván Dániel (ivan.daniel@uni-nke.hu) BA diplomáját 2012-ben szerezte (cum laude minősítéssel) a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara igazgatásszervező képzésén. Ezt követően felvételt nyert az Egyetem közigazgatási MA képzésére, ahol 2014-ben diplomázott (summa cum laude minősítéssel). 2013-ban kezdte meg tanulmányait a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar jogász szakán. Az okleveles közigazgatási menedzser diploma megszerzése után közvetlenül, még 2014-ben jelentkezett a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának doktori képzésre, s ezzel egyidejűleg tanársegédi állást kapott az egyetem Közjogi Intézete Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszékén. 2016-tól az Államtudományi és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézetének tanársegéde. 2013-ban elnyerte a Köztársasági Ösztöndíjat. Kutatási területe: közjog, közigazgatási jog, önkormányzati jog, összehasonlító közigazgatás.

Dr. habil. Józsa Zoltán (jozo@juris.u-szeged.hu) egyetemi docens, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék oktatója. Kutatási területe: a közigazgatás modernizációja, a történelmi, gazdasági, kulturális, politikai, intézményi hatások szerepe a közigazgatás-fejlesztési programok megvalósításában. Az európai önkormányzati modellek jellemzői, az önkormányzatok szervezetét és funkcióit meghatározó tényezők, összehasonlító önkormányzati jog, közigazgatási menedzsment, a közzolgáltatások szervezése és igazgatása, a képviselői és a részvételi demokrácia intézményeinek szerepe a helyi igazgatásban.

Kocsis Diána (kocsis.diana90@gmail.com) a győri Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának másodéves doktorandusza. Ugyancsak a győri Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán szerzett alapidipломát 2012-ben mint nemzetközi igazgatásszervező, valamint 2014-ben mesterdiplomát mint európai és nemzetközi igazgatásszervező. Jelenleg a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalban dolgozik hatósági szakügyintézőként, főként kisajátítási- és másodfokú adóigazgatási eljárások lefolytatásában jártas. A kutatási területe központjában a közigazgatási hatósági eljárásjog áll, különös tekintettel az eljárási alapelvek dogmatikájára. Az értekezésben vizsgálni fogja az európai trendeket, fókuszálva az Európa Tanács és az Európai Unió által alkotott joganyagokra, aktualitásként pedig a ReNEUAL munkacsoport tevékenységét, avagy az általuk megalkotott uniós modell szabályokat. A kutatás során értékeli a visegrádi országok hatósági eljárási kódexeit, azok alapelvi rendelkezéseit és a nemzetközi tendenciákhoz viszonyított kapcsolatukat. Így a közép-kelet-európai országok „good administration”-höz fűződő viszonya egészében átláthatóvá válik.

Dr. Koi Gyula (koi.gyula@uni-nke.hu) tudományos munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet), egyetemi adjunktus (NKE ÁKK Általános Közjogi Intézet) és támogatott vendégkutató (Molnár Tamás Kutatóközpont). Okleveles igazgatásszervező (BKÁE ÁK, 2002); állam- és jogtudományi doktor (SZTE ÁJK, 2010); kínai szakos vendéghallgató (ELTE BTK, 2008-2010); az állam- és jogtudományok doktora (summa cum laude) (SZE ÁJDI, 2014). PhD-doktori tudományos fokozatát közigazgatás-tudományi és összehasonlító köz-igazgatás-elméleti tárgyú doktori dolgozattal szerezte. 2005-től az Országgyűlés Mentelmi Bizottságának állandó szakértője. Kutatási és szakterületei: közigazgatás-elmélet (magyar és külföldi közigazgatási jog és közigazgatástan; a Magyary-iskola; Magyary Zoltán összes munkáinak szövegkritikai kiadása); összehasonlító közigazgatási jog (kínai közigazgatási- és alkotmányjog; kínai–orosz kapcsolatok). Közel 160 publikációja van, ebből három önálló monográfia (a negyedik 2017 elején jelenik meg). Öt különböző idegen nyelven jelentek meg publikációi. Idézettsége 50 műre közel 200 citáció. Angol, francia, latin, német, olasz és orosz nyelven képes forrásfeldolgozásra.

Dr. Kovács László (drkovacslasszlo11@gmail.com) a közbeszerzési jogalkotásért felelős Közbeszerzési Szabályozási Főosztály vezetője a Miniszterelnökségen. Több mint tizenkettő éve foglalkozik közbeszerzésekkel. Dolgozott a Közbeszerzési Hatóságnál, illetve jogelődjénél a Közbeszerzések Tanácsánál mint jogi tanácsadó, később mint szakmai tanácsadó, végül mint a Jogi Főosztály vezetője. Szakmai pályafutása során foglalkozott közbeszerzési eljárások lebonyolításával, valamint európai uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások közbeszerzési jogi minőségellenőrzésével. Több közbeszerzési tárgyú szakcikk, valamint közbeszerzési jogi szakkommentár társszerzője, számos közbeszerzési tárgyú előadást tartott különböző szakmai rendezvényeken. A Közbeszerzési Kutatóintézet Alapítvány kuratóriumi tagja. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Intézete által szervezett közbeszerzési szakjogász képzés keretében a Támogatásból megvalósuló közbeszerzések című tárgy tantárgyfelelőse és oktatója.

Dr. Lapsánszky András (lapsanszky@nmhh.hu) a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogi igazgatója, a Széchenyi István Egyetem Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék tanszékvezetője, egyetemi docens. Diplomák: Eötvös Loránd Tudományegyetem, 2001, jogi diploma, Budapesti Műszaki Egyetem Vegyészmérnöki Kar, 2003, okleveles környezetvédelmi szakmérnök diploma. Szakmai pályafutását 2001-ben kezdte a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogelődjénél a Hírközlési Felügyeletnél, 2010 óta a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság jogi igazgatója. 2001 óta tanít a Széchenyi István Egyetem Közigazgatási Tudományok Tanszékén, 2010 óta egyetemi docens, 2012 óta pedig e tanszék vezetője. 2002-től megbízott oktató az Eötvös Loránd Tudományegyetem Közigazgatási Jogi Tanszékén. 2009-ben szerezte PhD-fokozatát hírközlési igazgatás témakörében. Az Új magyar közigazgatás és az In Medias Res szakmai folyóiratok szerkesztőbizottságának tagja. A Public Governance, Administration and Finances Law Review című nemzetközi tudományos folyóirat alapítója, főszerkesztője. Tagja a Magyar Tudományos Akadémia Közigazgatás-tudományi Albizottságának, valamint az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága Közjogi Albizottságának.

Tagja továbbá az MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Médiatudományi és Médiatörténeti Kutatócsoportjának. A Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság szakértő tagja. Főbb kutatási területei: közszolgáltatások, hírközlési igazgatás, közigazgatási tevékenységfajták, felügyelet, hatósági eljárásjog.

Dr. Linder Viktória (linder.viktoria@uni-nke.hu) a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi- és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézetének egyetemi docense. Doktori fokozatát 2010-ben summa cum laude a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolában szerezte. A doktori értekezés címe: *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. 10 évig dolgozott tudományos kutatói munkakörben a Magyar Közigazgatási Intézetben és jogutódainál, az intézet közigazgatás-tudományi szervezeti egységénél. Az elmúlt években több tudományos szakfolyóirat szerkesztőjeként is működött. Széleskörű nemzetközi szakértői tapasztalattal rendelkezik. Jelenleg óraadó előadó a Károli Gáspár Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékén. Kiemelt kutatási szakterülete: komparatív közzolgálati jog és -humán erőforrás gazdálkodás, összehasonlító közigazgatás.

Dr. Pátkai Nándor (nandor.patkaei@im.gov.hu) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának PhD-hallgatója és megbízott oktatója (Közigazgatási Jogi Tanszék). Jelenleg az Igazságügyi Minisztérium Jogszabály-előkészítés Összehangolásért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárságán dolgozik, ahol közigazgatási eljárásjogi kodifikációval és koordinációs feladatokkal foglalkozik. Kutatási területe a műemlékvédelem aktuális kérdései a kulturális örökség védelme körében.

Prof. Dr. Patyi András (patyi.andras@uni-nke.hu) egyetemi tanár, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem rektora. 2013-tól a Nemzeti Választási Bizottság, 2014 óta az Államreform Bizottság elnöke. A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöki teendőit látta el 2015–2016 között. Kutatási területei az alkotmányjog és a közigazgatási jog, különösen a közigazgatási jog általános része, a közigazgatási eljárásjog, közigazgatási bíráskodás. Több nemzetközi és hazai szakfolyóirat szerkesztőbizottsági tagja. Korábban a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán tanszékvezető és dékánhelyettes, valamint a Legfelsőbb Bíróság közigazgatási ügyszakos bírója volt. A Magyar Köztársaság Alkotmánybíróságán főtanácsadóként dolgozott, ezt megelőzően Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata jegyzője volt.

Dr. Polgár Miklós (miklos.dr.polgar@katved.gov.hu) jogtanácsos a Baranya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóságnál. Végzettségei: 2002 – jogász, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; 2008 – Master of Business Administrator, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar; 2005 – közigazgatási szakvizsga; 2006 – jogi szakvizsga; 2014 – közbeszerzési referens. Kutatási tevékenysége keretében PhD-hallgató a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jog- és Állambölcseleti Tanszékén. Gyakorló jogászként jog- és állambölcseleti témájú tanulmányok mellett több

gyakorlati kérdést érintő publikáció jelent meg eljárásjog területén. Az összehasonlító jog aspektusából közelítettem meg a jogágak közötti kapcsolatokat elméleti és gyakorlati példákkal illusztrálva. Az államelméletet, azon belül alkotmányos kérdéseket vizsgáló cikkek is megjelentek.

Dr. Pollák Kitti (Pollak.Kitti@uni-nke.hu) a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Általános Közigazgatási Jogi Intézet egyetemi tanársegéde; a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államkutatási és Fejlesztési Intézet referense; a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar francia és angol mesterképzéseinek megbízott oktatója. Jogi egyetemi végzettségét igazoló oklevelét 2012-ben a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte summa cum laude minősítéssel. Ezzel egyidejűleg francia nyelvű Európai Unió joga mesterdiplomát (Master 1. de Droit Européen) kapott a Lyoni Egyetemtől. 2014-ben jogász-közgazdászként végzett a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán. Franciául és angolul felsőfokon, olaszul és németül társalgási szinten beszél. Kutatási területe: közigazgatási eljárásjog, a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere, az Európai Unió és Franciaország közigazgatási eljárásjoga.

Dr. jur. Szilvász György Péter (szilvasy.gyorgy.peter@uni-nke.hu) jogi végzettségét a PPKE Jog- és Államtudományi Karán szerezte 2004-ben. Ezt követően bekapcsolódott az oktatómunkába az akkori Rendőrtiszti Főiskolán. 2007 és 2009 között az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumban jogi szakreferens, azóta újra oktató a főiskolán, majd jogutód intézményében, a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Karán. Jelenleg a Rendészeti Jogi és Igazgatási Tanszék tanársegéde. Tagja – egyebek közt – a Magyar Rendészettudományi Társaságnak, a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének, a Magyar Jog- és Államtudományi Társaságnak; elnöke a Rendészeti Doktoranduszok Országos Egyesületének. Rendszeresen részt vesz a közigazgatási és a rendészeti szakvizsgáztatásban. Kutatási területe az alkotmányjog és a közigazgatási jog több területét is felöleli, elsődlegesen a jogalkotás, az államszervezet és a közigazgatási eljárásjog egyes kérdéseit vizsgálja.

Dr. Váczi Péter (vaczip@vui.hu) 2005-ben szerzett jogi diplomát az ELTE ÁJK Győri Tagozatán summa cum laude minősítéssel. 2009-ben letette a jogi szakvizsgát, 2011-ben (tudományos) szerzett. 2005 ősze óta a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karának oktatója, az Alkotmányjogi és Politikatudományi Tanszék egyetemi docense. Az oktatással párhuzamosan ügyvédként praktizál, a Váczi Ügyvédi Iroda alapító tagja. Társadalmi megbízatásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Területi Választási Bizottság elnökhelyettese.

Prof. Dr. Varga Zs. András (varga.zs.andras@jak.ppke.hu) tanszékvezető egyetemi tanár, prodekan (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar), alkotmánybíró, volt legfőbb ügyész helyettes, az akadémiai köztestület és a Velencei Bizottság tagja, a FIDE magyar tagozat alelnöke. Jogászdoktori végzettséget szerzett 1995-ben, majd PhD-fokozatot 2003-ban az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, majd 2010-ben a PPKE-n habilitált.

Kutatási területei: az ombudsmani típusú intézményrendszer, az ügyészség alkotmányos szerepe és büntetőjogon kívüli tevékenysége, a közigazgatás kontrollmechanizmusai, a közigazgatás alkotmányos megalapozottsága, a közhatalom gyakorlásával összefüggően viselt magánjogi felelősség, az alkotmánybíróági eljárásjog, a jogállamiság.

Dr. Várhomoki-Molnár Márta (marta.varhomoki-molnar@me.gov.hu) a Miniszterelnökség Közbeszerzési Szabályozási Főosztályának főosztályvezető-helyettese, az ELTE JOTOKI közbeszerzési szakjogász képzésének oktatója. Kutatási területe (ELTE doktorandusz) a közszféra szerződéses kapcsolatai. 2007–2010 között a Gazdasági és Közlekedési Minisztériumban és a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztériumban e minisztériumok közbeszerzési eljárásainak bonyolításával és szerződéseinek jogi előkészítésével kapcsolatos feladatokat látott el. 2010-től a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban a hazai közbeszerzési jogalkotással és a közbeszerzésekkel kapcsolatos uniós ügyek intézésével foglalkozott, 2011-től főosztályvezető-helyettesként, 2014-től a Miniszterelnökség Közbeszerzési Szabályozási Főosztályának főosztályvezető-helyettese. Szerepet vállalt a 2011-ben és 2015-ben elfogadott közbeszerzési törvény javaslatának előkészítésében, az uniós irányelvi jogalkotásban a magyar álláspont képviselésében. 2007-ben summa cum laude végzett az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, az állami szervek polgári jogalanyiságáról írt tanulmányával az OTDK polgári jogi szekciójában első díjat nyert. Az ELTE ÁJK Doktori Iskolájában abszolutóriumot szerzett, kutatási területe – Dr. Harmathy Attila vezetésével – az állami szféra gazdasági szerződéses kapcsolatai. Közbeszerzési és koncessziós témában több tudományos publikációja jelent meg. A Közbeszerzési Szemle egyik szerkesztője, közbeszerzési kommentár szerzője.

Dr. Vértessy László (vertessy.laszlo@uni-nke.hu) egyetemi docens a Nemzeti Közszerlati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar oktatója. Kutatási területe a jog és közgazdaságtan (joggazdaságtan, law and economics), a jogtudományon belül: közigazgatási jog (állam- és önkormányzati igazgatás, közigazgatási eljárásjog, hatékonyság és gazdálkodás, közfeladatok, jó kormányzás, e-közigazgatás), pénzügyi jog, bank- és kereskedelmi jog; a közgazdaságtan keretében pedig: makroökonómia, pénzügyi ágazatok (bank, biztosítás, tőzsde), monetáris és fiskális politika, gazdasági konjunktúra. Ezekhez kapcsolódik oktatási tevékenysége is: közigazgatási és pénzügyi jogi tantárgyak, bankjog, kereskedelmi jog, valamint angol nyelven: Economics and Public Finances, Public Administration and Good Governance, Financial Industries, Comparative Administrative Law. Több hazai és külföldi egyetem alap-, mester- és doktori képzésén tanít, emellett korábban és jelenleg is számos tudományos intézményben, gazdasági társaságban lát el kutatási, tanácsadói, jogi feladatokat. Összesen mintegy hetven angol és magyar nyelvű publikáció, tanulmány szerzője. Rendszeresen vesz részt és ad elő magyar, illetve nemzetközi konferenciákon.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közzolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez,
kérjük, látogasson el honlapunkra:
uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/kozlesi-feltetelek

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docens

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Bíró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Csérny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közzolgálati Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* prodeán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

Jan Bárta Cseh Tudományos Akadémia (Prága) • *Daniel Klimovsky* Szlovák Műszaki Egyetem (Kassa) • *Zdenek Koudelka* Masaryk Egyetem (Brno) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht (Regensburg) • *Walter Maier* Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola (Ludwigsburg) • *Daniel Szergej Naumov* P. A. Sztolipin Volga-menti Közzolgálati Akadémia (Szaratov) • *Tóth Mihály* Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia (Kijev) • *Igor Palús* Pavol Jozef Safárik Egyetem (Kassa) • *Ewa Poplawska* Lengyel Tudományos Akadémia (Varsó) • *Jan Ziekow* Német Közigazgatási Kutatóintézet (Speyer) • *Prof. Dr. Li Junqing* Minzui Egyetem (Peking)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, Dean, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. Zsuzsanna Fejes*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biró, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, college professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis* dean (National University of Public Service Faculty of Political Sciences and Public Administration) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, Rector, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Prodean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Bárta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin Volga Academy of Civil Service (Saratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palús*, University of Pavol Jozef Šafárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, Warsaw, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (NKE ÁKK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, egyetemi docens (NKE ÁKK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Paksi-Petró Csilla, egyetemi tanársegéd (NKE ÁKK)

SZERKESZTŐSÉGI ASSZISZTENS: Ludányi Dávid (NKE ÁKK)

Cím: Nemzeti Közszerkölátati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 1118 Budapest, Ménesi út 5.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf. 275

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó kiadó- és nyomdavezető

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Sós Dóra Gabriella

TÖRDELŐ: Dobos Eszter

NYOMDAI MUNKÁK: Pauker Nyomda

FELELŐS VEZETŐ: Vértés Gábor ügyvezető igazgató

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)