Tanulmányok 31.

A HAZAI ÉS AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)

Szerkesztette:
GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla – VARGA Zs. András

PÁZMÁNY PRESS

A hazai és uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései

* * *

Current Issues of the National and EU Administrative Procedures
(the ReNEUAL Model Rules)

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

TANULMÁNYOK 31.

Sorozatszerkesztő: *Szabó István*

A HAZAI ÉS AZ UNIÓS KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (the ReNEUAL Model Rules)

Szerkesztette:
GERENCSÉR Balázs – BERKES Lilla
– VARGA Zs. András

PÁZMÁNY PRESS
Budapest
2015

A kiadvány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem támogatása keretében valósult meg: Központi Alapok Program KAP-1.1-14/034 azonosítószámon.

Olvasószerkesztők:
Kurunczi Gábor, Nagy Attila Mihály, Varga Ádám

A szerkesztésben közreműködött:
Aczél-Partos Adrienn

Angol nyelvi szaklektorok:
Ádány Tamás és Láncos Petra Lea

© Szerzők, Szerkesztők, 2015
© PPKE JÁK, 2015

ISSN 2061-7240

ISBN 978-963-308-246-1

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Tördelés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Nyomás: Mondat Kft.
www.mondat.hu

TARTALOM

Előszó 9

1. rész: A magyar és európai hatósági eljárás szabályozásának aktuális kérdései

Balázs István
Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről 13
Boros Anita
Közigazgatási eljárásjog Európában – közigazgatási eljárási alapelvek és eljárási jogosultságok 31
Balogh-Békesi Nóra
A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog 53
Józsa Zoltán
A jó közigazgatás alapelvei és a Ket. Jog, igazgatás, kultúra 67
Lapsánszky András
Hatósági ellenőrzés a hatósági eljárásjog keretében 87
Sántha György – Kleinheincz Gábor – Karsai Adrienn – Bielik Zsolt
A magyar e-közigazgatás erőforrástérképe. Kormányzati IKT kapacitások a 2014. évi választások előtt és után 111
Belányi Márta
A területi államigazgatás reformja, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályainak érvényesülése a területi közigazgatásban 129

2. rész: A közigazgaztási bíráskodás és más kontrollok aktuális kérdései

Darák Péter
Jogelvek és hatékonyság 145
Rozsnyai Krisztina
Külön, de mégis együtt. A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog 149

Lajtár István
Az ügyészség közigazgatást érintő feladatai az eljárásjogi kodifikációk időszakában 169
Vincze Attila
A közigazgatási jog europaizálódása és a felperesi legitimáció 185
Balogh Zsolt
Normakontroll eljárás mint különleges pertípus 199
Demjén Péter
A regionális kollégiumok szerepe a jogegység előmozdításában a közigazgatási perekben 213
Patyi Gergely
Szakértők a megújuló eljárásjogokban 237

3. rész: Eljárásjogi kodifikáció Magyarországon és az Európai Unióban

Jacques Ziller
The ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure: Method, Contents and Prospects 247
Varga Zs. András
A közigazgatási hatósági eljárási törvény újraszabályozása az európai közigazgatási modell-szabályok tükrében 261
Giacinto della Cananea
A Law on EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders 283
Roberto Caranta
Burden of Proof *vs* Duty to give Reasons in Administrative Law 305
Herbert Küpper
Törvényhozói pingpong. A Ket. és a különös közigazgatási eljárási jog viszonya 323
Hajas Barnabás
Általános? Közigazgatási? Rendtartás? 337
Wopera Zsuzsa
Bepillantás az új polgári perrendtartás kodifikációjába 353

4. rész: Young Scholars on EU and Domestic Administrative Procedures

István Hoffman
The Legal Status Of The Procedure Of Legal Supervision Of The Hungarian Local Governments – An International And Historical Outlook....373
Petra Lea Láncos
Language Use in the Context of European Administration and the Relevant Reneual Model Rules – A Brief Comparison....385
László Szegedi
Application Concerns of Sector-Specific Procedural Requirements at National and EU Level – Diverse Interpretation Modells of Aarhus Convention Requirements by the CJEU....397
Kitti Pollák
Directions for the Regulation of Legal Remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure....409
Gergely Barabás
Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural Irregularities. In the Case-law of the Court of Justice....419
Anna Forgács
Administrative Rule-Making Based on the Reneual Model Rules....437
Katalin Horváth-Egri
Implementation of Data Protection Principles in the Scope of the Act on the General Rules of Administrative Proceedings and Services....449
E. Írisz Horváth
The History of the Hungarian Administrative Jurisdiction....459

A fiatal oktatók és kutatók angol nyelvű szekciójának összefoglalói....471

Melléklet – Appendix

English Summary of this book....479
A ReNEUAL modellszabályok koncepciójának összefoglalója....519
Introduction to the ReNEUAL Model Rules. *Executive summary of the introduction*....545
Az Ereky István Közjogi Kutatóközpontról....571
About the Ereky Public Law Research Center....573

ELŐSZÓ

A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ereky István Közjogi Kutatóközpont 2015. március 5–6-án hazai és külföldi rangos kutatók részvételével konferenciát szervezett „A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében" címmel. A tudományos rendezvénynek több aktualitása is volt: egyrészt idén 10 éve, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatályba lépett. Ez az idő a Ket. sokszori változását, átalakulását jelentette. Tartalma sosem lett kevesebb, mindig csak nőtt, ám a részletkérdések módosítása mellett mindig elmaradt, vagy legalább is háttérbe szorult a szisztematikus és koncepcionális vizsgálat.

Mindeközben tanúi lehetünk annak is, hogy a Magyar Kormány az igazságügyi miniszter útján nekilátott a polgári, a büntető és a közigazgatási eljárásjog reformjának – mégpedig nem novelláris úton, hanem új törvények létrehozásával.[1] Ezek mellett pedig a közigazgatási bíráskodásról és közigazgatási jogviták rendezéséről is új modell mentén készül szabályozás, amely szintén régi adóssága a magyar közjognak.

Az aktualitás másik oka, hogy az Európai Unió elkészíttette eljárási „modelltörvényének" koncepcióját, amely új fordulatot hozhat a tagállami eljárásjogok szabályozásában – azonban ennek tartalmát, kereteit fel kell tárni.

Az Európai Unió egyre növekvő feladataihoz fokozatosan növeli és alakítja a saját adminisztrációját. Alig egy évtizeddel ezelőtt az Európai Unióban a közös „közigazgatási térségről" csak elméleti szinten tudtunk beszélni, tanulmányok sora mindössze alapelvek füzéréről beszélt, amelyek normatív alap nélkül képezik az „acquis" részét. Mára azonban jól körvonalazódik, hogy az Európai Unió Bizottsága saját anyagi és szervezeti jogi szabályai mellett az első lépéseket megtette közigazgatási jog harmadik területének megteremtésére, ami az „európai közigazgatási eljárásjog" létrehozása lenne. Egyelőre tervezetként, szakértői szinten megfogalmazott dokumentumot készíttetett a Bizottság egy nemzetközi, tudományos szakértőkből álló testülettel, amelyben egyetlen magyar közreműködőként Varga Zs. András professzor vett részt.

Az EU közigazgatási modelltörvénye újdonság Európában, eddig ilyen szabályozás nem született. Tartalmát tekintve olyan eljárási rendelkezéseket fog keretek közé rendezni, amelyek túlnyomórészt az EU szerveire vonatkoznak majd,

[1] Ld. a 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat a polgári perjogi kodifikációról, az 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról, valamint a 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról..

azonban elkerülhetetlen hogy erős hatása legyen a tagállami eljárásokra is. Erre a tagállamoknak mielőbb fel kell készülniük, amelyet célszerű egy széleskörű, tudományos (dogmatikai, összehasonlító és alkalmazott) értékeléssel kezdeni.

A PPKE jogi kara nemcsak a szakértői munkában való részvétellel volt az országban első, ahol e tárgykörrel foglalkoztak, hanem 2013. november 25-én megrendezett, a modelltörvényt kidolgozó neves német, francia, olasz, belga és szlovén professzorok részvételével megrendezett szeminárium és az azt követő kerekasztal beszélgetés volt az első olyan rendezvény hazánkban (és egyébként elsők között van Európai összehasonlításban is), amely tudományos alapossággal vizsgálta az eljárási „modelltörvény" jelenségét. A tárgyban ezt követően Varga Zs. András közölt bevezető tanulmányt a Magyar Jog 2014/10-es számában. A szakirodalom fokozatosan veszi fel a fonalat és értékes tanulmányok jelennek meg mára más műhelyekből is.

Ehhez a folyamathoz szeretnénk hozzájárulni azáltal, hogy a konferencia előadásai alapján készült tanulmányokat egységes módon, három tárgykör köré rendezve közöljük. Az első rész tanulmányai a magyar és európai hatósági eljárás szabályozásának aktuális kérdései köré rendeződnek. A második rész egy speciálisabb, ám szorosan kapcsolódó tárgykörrel foglalkozik: a közigazgatási bíráskodás és kontrollok aktuális kérdéseivel. Nem véletlen, hogy e tárgykört önálló részbe szerkesztettük, hiszen a már említett új eljárásjogi kodifikációk is különös hangsúlyt adnak az igazságszolgáltatás által végzett kontrollnak. A harmadik rész a Magyarországon és az EU-ban zajló eljárási kodifikációkkal foglalkozik. Ebben a részben közöljük a meghívott külföldi vendégprofesszorok tanulmányait is.

A kötet negyedik része a kakukktojás. Már a konferencia megszervezésekor célul tűztük ki, hogy a téma kurrens jellege miatt ne csak a meghívott senior kutatók munkái kapjanak helyet, hanem kinyitjuk a kapukat a fiatal kutatók előtt is, PhD-n innen és túl. A konferencián külön szekcióba emelt, e könyvben pedig külön részbe szerkesztett munkákat az ország legkülönbözőbb egyetemeiről és tudományos műhelyeiből jelentkező kutatók készítették. Eredeti tervünk több szempontból is sikeresnek bizonyult. Egyrészt e tanulmányok mutatják, hogy milyen magas szintű munkát végeznek fiatal kutatóink, másrészt pedig jó példát mutat ez a projekt arra, hogy érdemes egyetemek közötti együttes (nyitott) kutatásokat végezni. Ezek mellett ebben a részben kaptak elhelyezést a magyar nyelvű tanulmányok angol összefoglalói is.

Reméljük, hogy ez a kötet mindenki számára segítséget tud nyújtani, aki akár az uniós, akár a hazai eljárásjogi szabályozásokkal kapcsolatban érdeklődik. Az igazi öröm és megtiszteltetés pedig az lenne a számunkra, ha ez a könyv és az azt megelőző konferencia további szakmai munkát indukálna hazánkban.

Budapest, 2015. május hó

a Szerkesztők

1. RÉSZ

A MAGYAR ÉS EURÓPAI HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS KÖZIGAZGATÁS ÉRTELMEZÉSÉRŐL

BALÁZS István*

1. Bevezetés

„A tagállami közigazgatási eljárásjogok az EU eljárási modelljének fényében" témakörét tárgyaló konferencián történő részvételre szóló felkérőben az alábbiak kerültek kiemelésre.

„Jövőre lesz 10 éve, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatályba lépett. Ez az idő a Ket. sokszori változását, átalakulását jelentette. Tartalma sosem lett kevesebb, mindig csak nőtt, ám a részletkérdések módosítása mellett mindig elmaradt, vagy legalább is háttérbe szorult a szisztematikus és koncepcionális vizsgálat. Ez az évtized egyszersmind hazánk és az Európai Unió kapcsolatának is mérlege: megfelel-e hazánk közigazgatási eljárási környezete – az alapeljárástól a jogorvoslatokon át a végrehajtásig és szankciókig – a mai elvárásoknak, milyen hatással lehet a készülő európai eljárási modelltörvény a magyar eljárásjogra, képes-e az eljárásjog segíteni a gazdaság által diktált fejlődést, kellő összhang van-e az egyes eljárásjogok között? A tárgyban gondolatébresztő tanulmányt a Magyar Jog 2014/10-es számában közöltük."[1]

Az ennek kapcsán felmerülő alapvető kérdés azonban az, hogy lehet-e vajon a témakört önmagában, szélesebb összefüggései nélkül vizsgálni?

A választ tulajdonképpen már az idézetben jelzett „gondolatébresztő tanulmány" is megadja azzal, hogy az eljárásjogi kérdéseknél szélesebb, olyan alapkérdéseket is tárgyal, mint a kormányzás, végrehajtó hatalom és közigazgatás viszonya, vagy a jogforrási rendszer egyes kérdései.

---

* Egyetemi tanár (DE ÁJK), tudományos főmunkatárs (MTA TK JTI).

1 https://zimbra.unideb.hu/zimbra/#3 (letöltés dátuma: 2015. 02. 15.)

Mi magunk meg szintén azt gondoljuk, hogy az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló kodifikációs munkák[2] igen előrehaladott stádiuma sokakban újra ébresztik az azzal kapcsolatos régi vitákat, miszerint kialakulóban lenne egy tagállamok feletti egységes európai közigazgatás, mely integrálja a ma még igen sokszínű tagállami közigazgatásokat és perspektivíkusan felülírja a ma még jogilag egyértelműen érvényesülő intézményi önállóság elvét. Az ezt az álláspontot osztó szerzők[3] mellett vannak olyanok is, akik pedig inkább azt emelik ki, hogy a „föderatív Európa" gondolatának elvetését követően az EU működése megjavításának fő eszköze a meglévő intézmények működésének jobb összehangolása és különösen a végrehajtó funkciókat ellátó igazgatási-közigazgatási struktúra tartozik ide[4].

Az európai közigazgatási eljárásról szóló EP határozat[5] és az ez alapján kidolgozott európai közigazgatási eljárási modell-szabályok tervezete[6] mindenesetre – ez utóbbiak felfogását erősítve – nagy lépést jelentenek a kodifikált európai közigazgatási jog megteremtése felé.

Ezzel összefüggő további kérdés az, hogy ez jelenthet-e egyben változást olyan vitatott tartalmú intézmények tartalma esetében, mint maga az „Európai Közigazgatási Térség", vagy az európai közigazgatás és közigazgatási jog?

Maga a konferencia ténye, továbbá az a tény, hogy az európai közigazgatási eljárási jog még el sem fogadott alapelvi szabályai már hivatkozási alapot jelentenek a folyó hazai közigazgatási reformtörekvéseinkben, így a közigazgatási rendtartás koncepciójában is ezt sejtetik, de azért sok a fenntartás ezzel kapcsolatban.

A tanulmány röviden és az adott kontextusban ezeket a kérdéseket vizsgálja a következő fő problematikák mentén.

- Az Európai Közigazgatási Térség fogalma, összefüggései az európai közigazgatási jog és közigazgatás fogalmával.
- Az európai közigazgatási jog és közigazgatási eljárási jog viszonya.
- Dogmatikai dilemmák

---

2 VARGA Zs. András; Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog 2014/10. sz.*

3 Ld. erre pl.: TORMA András: Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása kapcsolatáról. *Sectio Juridica et Politica,* Tomus XXIX/2. 2011. 331–332.

4 Ld. Introduction generale. In: Jean-Bernard AUBY – Jacqueline DUTHEIL DE LA ROCHÉRE: *Droit Administratif Européen*. Bruxelles, Bruylant, 2007. 20.

5 Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024(INL)

6 www.renual.eu,_

– Közigazgatási integráció a gyakorlatban, europanizáció és/vagy konvergencia.

2. Az Európai Közigazgatási Térség fogalma, összefüggései az európai közigazgatási jog és közigazgatás fogalmával

Kiinduló tézisünk[7] szerint az „Európai Közigazgatási Tér" fogalma és intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódott, rendeltetése pedig a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt.

Az elméleti és a bővítés közigazgatási közpolitikájának keretet adó fogalom tartalmilag a tagországok közigazgatási kultúrájára ható azon alapelvek összességét foglalta magában, melyek alkalmazása nem kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe. Mégis olyan közös nevezőnek minősül, mely magába foglalja a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálja azok fejlesztését.

Az „Európai Közigazgatási Térség" fogalma azonban rövid fejlődéstörténete és tartalmi átalakulása során sok vitát váltott ki a közigazgatás-tudományban és a gyakorlatban egyaránt[8], melyek eredője a fogalmat kidolgozó és a csatlakozási folyamatban adaptáló OECD SIGMA program által adott önmeghatározás volt.

Ez ugyanis deklarálta, hogy az „Európai Közigazgatási Tér" a tagállami közigazgatások fejlődésének konvergenciáját jelenti az alkotmányos szabályozás és a gyakorlat szintjén egyaránt. Ezt a konvergenciát pedig – a kor uralkodó neoliberális államfelfogását a közigazgatásban megvalósítani hivatott „Új Közmenedzsmentnek" megfelelően, olyan tényezők erősítették, mint az egyéni és társas vállalkozások részéről megnyilvánuló gazdasági nyomás, a tagállamok köztisztviselői közti rendszeres és folyamatos munkakapcsolatok és különösen az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló joggyakorlat.[9]

Mindez pedig már az ezredfordulóra oda vezetett, hogy kialakult az ún. „informális közigazgatási acquis communautair-ek" közösségi vívmányok rend-

---

[7] Lásd bővebben: Balázs István: Az „Európai Közigazgatási Térség" és az európai közigazgatási jog. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog 1.: Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. Budapest, Complex Wolters Kluwer, 2013. 43–78.

[8] Lásd pl. Heinrich Siedentopf –Benedikt Speer: *La notion d'espace administratif européen*. In: Auby–Dutheil de la Rochére i. m 300–317.

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

szere, mely magában foglal minden olyan Uniós rendelkezést, amely horizontálisan, vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra, a szervezetre, személyzetre és a joggyakorlatra az Európai Unión belül. Ennek számbavétele, nyomon követése és erősítése pedig azért fontos, mert az informális közigazgatási közösségi vívmányok integráltságának foka határozza meg egy adott tagország részéről azt, hogy a formális közösségi vívmányok alkalmazásához a közigazgatás milyen kapacitással rendelkezik. Az europanizáció és a konvergencia így kapcsolódott össze az „Európai Közigazgatási Térség" fogalmában.

Ezzel kapcsolatban azonban több probléma is felmerült, különösen a konvergenciát illetően; meglétének és konkrét mértékének értékelése akár a tudományos vitákban, vagy a konkrét döntések meghozatalánál eleve vitatott volt, főként mert nem alakultak rá ki megbízható és mindenki által elfogadott módszerek.

Ezért aztán az Európai Közigazgatási Térség azon teoretikus fogalma, hogy az az egyes ágazatokon belül egységes európai elvek és szabályozás mentén működő és igazgatott közigazgatást jelent,[10] sokak által vált vitatottá már ekkor is, de egyes szerzők[11] odáig mentek, hogy az OECD SIGMA által adott fogalom egészét megkérdőjelezték.

Fő kifogásuk pedig az volt, hogy a fogalomban keveredik az Unió és a tagállamok együttműködése a közösségi vívmányok végrehajtásában és a tagországok közigazgatása valós konvergenciájának folyamatában.

A téma szempontjából pedig egyáltalán nem mindegy, hogy a tagországok közigazgatásának fejlődése az egységesülés irányába megy-e, vagy marad a sokszínűség, és azt csupán egyre inkább az euro- kompatibilitás és az ekvivalencia jellemzi.

Az „Európai Közigazgatási Tér" OECD/SIGMA által kidolgozott fogalmának az a kitétele, miszerint az „[…] magában foglal minden olyan Uniós rendelkezést, mely horizontálisan vagy ágazatilag kihat a közigazgatási eljárási szabályokra…", összefügg az európai közigazgatás és közigazgatási jog létével és fogalmával egyaránt.

Hosszú időn keresztül az 1999-es OECD/SIGMA „Európai Közigazgatási Tér" fogalmával kapcsolatos legfőbb kifogás az lehetett, hogy a jogállamiságra épülő Európai Unió befolyását nem terjesztheti ki olyan területekre, melyek kívül állnak hatáskörén, így jogilag értelmezhetetlen az informális közösségi vívmányok fogalma is a közigazgatásra.

---

[10] Ld. mint 8. sz. jegyzet.

[11] Danielle BOSSAERT: *Der öffentliche Dienst im Europa dr Fünfzehn*. Maastricht, Trends und neue Entwicklungen, 2001.

A korabeli jogi helyzet pedig egyértelmű volt, hiszen az alapítói szerződések a közigazgatást kizárólag a tagországok hatáskörében hagyták.

Az azóta eltelt időben ez az alaphelyzet ez EUSZ 4. és 5. cikkei alapján nem változott ugyan, csak hogy közismerten bejött két új intézmény; az 5. cikk (3) bekezdésében szabályozott szubszidiaritás, valamint a 6. cikk g) pontja és azt az igazgatási együttműködésre konkretizáló EUMSZ 197. cikke.

Mindkettő legalizálhatja az Unió tagországi közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit, de egyben korlátozza is azokat, alapvetően az intézményi önállóság irányába, azonban meglehetősen ellentmondásos módon.[12] Az uniós jog végrehajtási kötelezettségére hivatkozva pedig szinte folyamatos a tagországi közigazgatási anyagi és eljárási jogot érintő uniós jogalkotás.

A témakör részleteiben itt most el nem merülve, szükségesnek véljük rögzíteni azt, hogy az „Európai Közigazgatási Térség" fogalmának napjainkban már egészen más a jogi és intézményi környezete, mint volt. Éppen ez alapozza meg mind az európai közigazgatási jog és közigazgatás széles értelmezési lehetőségét.

3. Az európai közigazgatási jog fogalma és jelentéstartalma

Az európai közigazgatási jog fogalma folyamatos, és dinamikus változásban van, a vele kapcsolatos viták főként az elmúlt évtizedekben alakultak ki[13], és nincs benne konszenzus ma sem.

Napjainkban ismert azonban a fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése is, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta.

---

[12] EUMSZ 197. cikk
(1) „ Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami 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.
(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

[13] Ebből a szempontból meghatározó Jürgen SCHWARZE: *Droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant et Office des Publications des Communautés Européennes, 1994.

A másik szélesebb értelmezés szerint[14] az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár kétség kívül a két joganyag eltér egymástól, de e felfogás szerint még is együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így a közösségi vívmányok része.

Mindkét fogalom tartalma további problémákat is felvet, a szűk fogalom esetében főként azt, hogy a közösségi joganyagból mi minősíthető közigazgatási jellegűnek, azaz a törvényeket végrehajtó jellegűnek, hiszen az Unió jogalkotási mechanizmusa nem követi a klasszikus államhatalmi funkcióknak megfelelő eljárást, mivel a különböző, ebben résztvevő szervek szerepe is differenciált.

A szélesebb fogalom alapkérdése viszont az, hogy pontosan mit értenek az Uniós és a tagállami közigazgatási jogot összekötő normákon?

Ebből a szempontból a kapcsolódáson lehet érteni az Uniós jog tagállami adaptációja során a nemzeti joganyagot érő hatást, de ide sorolható egyesek szerint a nemzeti jog visszahatása is az Uniós joganyag létrejöttekor.

Dinamikus viszonyról van tehát szó, melyet kiegészít az Európai Bíróság döntéseiben megnyilvánuló bíró alkotta jog, sőt a jogelvek tekintetében még az Emberi Jogok Európai Bíróságának tevékenysége is.

Az egész problematikát csak bonyolítja az, hogy az Európai Unió intézményeinek fejlődése még mára sem változtatott azon az alaphelyzeten, hogy az Uniós döntések végrehajtása alapvetően a tagállami közigazgatás által történik, ideértve az Uniós jog érvényesülését szolgáló végrehajtáshoz szükséges közigazgatási jogalkotást is.

Bár az Unió szervei tekintetében nehéz meghatározni, hogy mely szervek látnak el végrehajtó típusú feladatokat és ilyen módon mely rájuk vonatkozó joganyag minősíthető közigazgatási jellegűnek, de abban konszenzus mutatkozik[15], hogy az Unió közszolgálatára mint személyzetre és annak felelősségi rendszerére vonatkozó joganyag csakúgy, mint az Unió saját szervei által végrehajtott ügyekre vonatkozó, valamint ezek eljárási jogára vonatkozó normák ide tartoznak.

A két egymástól eltérő felfogást illetően, azonban azt is meg kell jegyezni,hogy vannak,akik az európai közigazgatási jog fogalmat ma is mesterségesen erőltetett, kiforratlan fogalomnak tartják, míg mások ezt megkerülhetetlen realitásként kezelik[16].

---

[14] Ld. Introduction generale, In: AUBY–DUTHEIL DE LA ROCHÉRE i. m.3–4.

[15] Paul CRAIG: *EU Administratif Law*. Oxford University Press, 2006.

[16] Ld., mint 2. sz. jegyzet.

Ez utóbbi alátámasztására pedig egyik legjobb példa, éppen az európai közigazgatási eljárási modell kodifikációja.[17]

3. 1. Az európai közigazgatási jog szűk fogalma[18]

Az európai közigazgatási jog szűk értelemben vett fogalmát annak forrásain és elvein keresztül lehet meghatározni. Ennek megfelelően célszerű idézni a fogalom egyik megalkotójának és legismertebb propagálójának meghatározását, miszerint „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 sztenderdjeit meghatározókat is. Az európai közigazgatási jog forrásai az írott jog, a szokásjog és az általános jogelvek, továbbá a bíró alkotta jog is."[19] Az írott jog elsődleges forrásai maguk az alapítói szerződések pl. a hátrányos megkülönböztetés tilalma, vagy a jogvédelemhez való jog stb., melyeket az Európai Bíróság is alkalmaz ítélkező tevékenysége során.

Az általános jogelvek közül ki kell emelni a;

- szubszidiaritás elvét;
- az arányosság elvét;
- a törvényesség elvét;
- a demokrácia és emberi jogok érvényesülésének elvét, stb.

Ami az Európai Bíróság joggyakorlatát illeti, alapvető probléma a fragmentált nemzeti közigazgatási joganyagok összehasonlító elemzésével általánosítható elveket kinyerni.

Mégis kimutatható az egyes alkalmazott jogelvek esetében azoknak a nagy közigazgatási rendszerek által inspirált jellege, így különösen 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, de tipikusan közigazgatási elv az ügyek ésszerű határidőben történő intézésének elve, amit a bírósági joggyakorlat alakított ki.

---

17 Ld. Varga i. m.

18 Jürgen Schwarze: Introduction: Les sources et principes du droit administratif européen. In: Auby–Dutheil de la Rochére i. m.321–329

19 Ld. Jürgen Schwarze: Sources of European Administratif Law. In: Stephen Martins: *The Construction of Europa – Essays in Honour of Emili Noel.* Dordrecht–Boston–London, Kluver Academic Publishers, 1994. 183.

Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az európai közigazgatási jog kodifikációját nehezíti az a körülmény, hogy a közigazgatás tagállami kompetencia maradt, és nincs is arra politikai és intézményes szándék, hogy ez változzon.

Mindez pedig felértékeli az Európai Bíróság joggyakorlatában megnyilvánuló bíró alkotta jog érvényesülését.

Ami az írott jog fejlődését illeti, az ágazati jogalkotásban sokáig nagyobb perspektíva mutatkozott, mint az általános, így pl. az eljárási szabályozásban, míg mára ez a helyzet változni látszik.

Az Uniós versenyjogi szabályozás, és az azt végrehajtó saját Uniós intézményrendszer kialakítása jó példa erre, de ide sorolható az élelmiszerbiztonság területe is.

Ha tételesen számba vesszük ezeket a területeket, akkor egy sajátos tipológiával találkozhatunk[20] az európai közigazgatás tekintetében.

Eszerint megkülönböztethetünk:

- közvetlen igazgatást;
- közvetett igazgatást és
- együttes igazgatást.

A közvetlen közigazgatás alatt az Unió szervei által végzett közigazgatási tevékenységet értjük. Ezek a szervek alapvetően az Uniós jog 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.

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, mint az azokkal érintett, címzett országok hatóságai.

Az együttes igazgatás olyan területekre jellemző, mint a versenyjog, vagy a közös agrárpolitika végrehajtása, vagy a kohéziós politika.

Ez azonban nem feltétlen jelent egy önálló kategóriát, hanem gyűjtőfogalomként magában foglalja a közvetlen és a közvetett közigazgatás bármilyen típusú együttműködését.

Az együttműködés során azonban mindkét elem megtartja sajátosságait, különösen az alkalmazott jog és az ellenőrzés tekintetében.

Az Európai Unió közvetlen közigazgatásának kialakítása nem tartozott és jogilag nem is tartozhatott az Európai Közösségek célkitűzései közé. Az ilyen tí-

[20] Jacques ZILLER: Les concepts d'administration directe,d'administration indirecte et de cooadministration et les fondements du droit administratif européen. In: AUBY–DUTHEIL DE LA ROCHÉRE i. m.235–244.

pusú szervek Unión belüli kialakulása egyes szerzők[21] szerint figyelemre méltó párhuzamosságokat mutat azonban a különböző típusú ügynökségek megjelenésével, előbb az Egyesült Államokban, majd Európában is. Ahogy szerte a világon, itt is alapvetően a gazdasághoz kötődő sajátos közigazgatási feladatok megfelelő önállósággal, később független szabályozó jogkörrel történő ellátásáról van szó. Az Unió esetében azonban e feladatok az egységes piac integrációjának kiterjesztéséhez köthetők, melyben az egyre bővülő ügynökségek előbb ad hoc feladatokat, majd sajátos küldetéseket látnak el. E szervek elsősorban nem végrehajtó jellegű feladatokat végeznek, hanem az igazgatási feladatok közül a stratégiai döntéseket, a „végrehajtatás"[22] inkább normatív feladatát.

Mindez azt is jelenti, hogy az EU fejlődése közigazgatási szempontból a párhuzamos és plurális rendszerek irányába terjeszkedik, a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is.

Az európai közigazgatás bővített fogalmát és koncepcióját vallók teóriájukat erre építik, melynek egyes részlekérdéseivel a következő pontban foglalkozunk.

Az európai közigazgatási jog szűk értelmezésének követői azonban a bővülő, a közvetlen Uniós szervekkel mint sajátos közigazgatással végrehajtott ágazati feladatok folyamatos növekedése ellenére sem hisznek a kodifikált európai közigazgatási jog gyors fejlődésében és helyette a bíró alkotta jog térhódításában bíznak.

Ebből következik az is, hogy álláspontjuk szerint a közösségi közigazgatási jog és tagállami jog egymásra hatásának elismerése sem eredményezheti a két terület különállásának elmosódását, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza, míg az európai közvetlen igazgatás azt még kivételesen sem. Az alapvető felfogásbeli különbség tehát a szűk és a tág értelmezés közt továbbra is fennáll.

3. 2. Az európai közigazgatási jog fogalmának bővülése

Az előző pontban már felvázolásra került az a dimenzió, hogy a szélesebb értelemben vett európai közigazgatási jog milyen területeket érint.

---

[21] Pl. Claudió Franchini: Les notions d'administration indirecte de coadministration. In: Auby –Dutheil de la Rochére i. m. 246–250.

[22] Uo. 246.

Eszerint a közvetlen és a közvetett közigazgatás határai egyre több területen elmosódnak, illetve a funkcionális munkamegosztás miatt együttes igazgatássá válnak. Ebben a viszonyrendszerben pedig az Európai Bíróság már több olyan konkrét ítéletet[23] is hozott, miszerint a tagállami közigazgatás elvei nem lehetnek ellentétesek az Uniós elvekkel.

Ezzel párhuzamosan pedig folyamatosan bővülnek azok a területek, ahol olyan globális közigazgatás alakul ki, mint pl. a közös agrárpolitika végrehajtásában, ahol az Uniós szervek és a tagországi közigazgatás együtt hajtja végre a feladatokat egy funkcionális munka és felelősség megosztás alapján.

A kérdés persze az, hogy az Uniós ügynökségek stratégiai döntéshozó (orientációs), valamint normatív szerepkörei mennyire klasszikus közigazgatási szerepkörök?

A másik ilyen alapkérdés pedig az, hogy az együttes igazgatás nem eredményezi-e közös közigazgatás kialakulását?

A közvetlen Uniós közigazgatás legfontosabb szervtípusai az 1990-es évek közepétől gyors ütemben szaporodó Európai Ügynökségek.

4. Az európai közigazgatásról

4. 1. A közvetlen európai közigazgatás

A közvetlen európai közigazgatással kapcsolatban több fontos kérdés is felvethető. Az egyik, mára már egyre aktuálisabban felmerülő kérdés az, hogy ezek mennyire feleltethetők meg a tagországok közigazgatási szerveinek és ennek kapcsán az Unió szervei miként viszonyulnak az alapvető hatalmi ágakhoz és funkciókhoz?

A másik ilyen kérdés, hogy milyen közigazgatási osztályozás lehetséges az Unió egyes közigazgatásinak minősíthető tevékenységei és az azt végző szervek közt? Az e körben elterjedt közvetlen, közvetett és együttes[24] igazgatás mint felosztás, mennyiben alkalmazható napjainkban és melyek ennek normatív alapjai?

Ebből a szempontból a közvetlen európai közigazgatás jogi alapjait, illetve az erre alapuló jogalkalmazási felhatalmazást az EUMSZ 298.cikke[25] meglátá-

[23] Pl. C-224/97 Ciola ügy.

[24] ZILLER i. m. 235–245.

[25] 298. cikk (1) Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott,

sunk szerint egyértelműen megteremtette, ha e szerveket igazgatási szerveknek tekintjük. Ezek közül azonban nem mindegyik azonosítható be közigazgatási szervnek. A tisztán idesorolható szervek tekintetében is azonnal felmerülő kérdés azok viszonya a tagországi közigazgatási szervekkel, abban a tekintetben, hogy annak lényegi eleme egy együttes igazgatást jelentő föderalizmusban, vagy inkább funkcionalizmusban ragadható meg? A közvetlen európai közigazgatás viszonya a tagállami közigazgatásra ennek függvényében a decentralizáció és/vagy inkább a kooperáció? A kérdés tisztázásához azonban vissza kell kanyarodni kissé e szervek igazgatási, vagy közigazgatási jellegéhez. Ahogy az már említésre került, a közvetlen igazgatásba sorolt szerveknek igen változatos a megjelenési formája,[26] így makró nézőpontból politikai ügynökségek, végrehajtó ügynökségek és egyéb szervek különböztethetők meg.
Ezek közül azonban – amennyiben ragaszkodunk a tagországi közigazgatásokkal mindenáron történő analógiához – problémamentesen egyik kategóriába tartozó szervek összességét sem tudjuk egyértelműen közigazgatási jellegűnek minősíteni. Példaképpen nagy biztonsággal állítható az, hogy a politikai ügynökségek közül az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA), vagy az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egysége (EUROJUST) nem tartoznak ide.
Az egyéb szervek közé tartozó közös kül- és biztonságpolitikai ügynökségek közül az Európai Unió Műholdközpontja (EUSC), vagy az EURATOM ügynökségei közül a Fúziós energia-fejlesztési és ITER Európai Közös Vállalkozás (Fusion for Energy) megint csak nem sorolható a közigazgatási szervek kategóriájába. Így aztán a végrehajtó ügynökségek viszonylag szűk köre az, ami ide tartozhat, miközben az EUMSZ 298. cikke mindet ide sorolja, illetve nem tesz különbséget. Nem jobb a helyzet az európai közigazgatási eljárás szabályozási tervezetének kidolgozására felhatalmazást adó EP felhatalmazással[27] sem.

Mindezekre tekintettel, nagy valószínűséggel állíthatjuk azt, hogy az Unió úgynevezett közvetlen igazgatási szervei nem azonosíthatók automatikusan a

hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.(2) 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.

26 Edoardo Chiti: Les agences, l'administration indirecte et l'administration. In: Auby–Dutheil de la Rochére i. m.267–283.

27 P7TA (2013)0004, Droit de la procédure administrative de l'Union européenne Résolution du Parlement européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne (2012/2024(INL) „[…] Le règlement devrait s'appliquer aux institutions, organes, bureaux et agences de l'Union (ciaprès dénommés »administration de l'Union«) dans leurs relations avec le public. Son champ d'application devrait par conséquent se limiter à l'administration directe..."

tagországi közigazgatási szervekkel, így az eljárásjogi szabályozásuk sem minősíthető pusztán csak közigazgatásinak.

5. A közvetett európai közigazgatás

A közvetett közigazgatás az Unió szempontjából a tagországok közigazgatása, mellyel kapcsolatban leggyakrabban felmerülő kérdés az, hogy valóban igazolható-e a tagállami közigazgatások harmonizációja az europanizálódás irányába?[28] Az „eurponizálódás" alatt itt azt értjük, amikor valamilyen közös és főként önkéntes európai mintakövetés történik a tagországok részéről, így szűkebb témakörünk szempontjából az EU által adott elvek, ajánlások, illetve a legjobb gyakorlatok hatnak a tagországok közigazgatására. Ehhez képest az „europanizáció" ennél erősebb fogalom és viszony, melyben az EU szerveinek döntései, illetve ezek közül a jogi eszközökben előírtak kötelezően hatnak a tagországok közigazgatására az egységesülés irányába.

Alapvető kérdés e körben az, hogy vajon egy olyan fejlődésnek lehetünk-e tanúi, mely a tagállami közigazgatás egységesülése irányába hat, vagy erről meggyőző tények nem állnak rendelkezésre?

A válaszhoz előbb azt szükséges rögzíteni, hogy vajon a tagállamok közigazgatását alapvetően a diverzifikáció vagy az egységesülés jellemzi-e?

Ha pedig a válasz az egységesülés felé billen,akkor az valóban az europanizálódás, illetve europanizáció hatása, vagy inkább a globalizációé?

Ebben a körben az NPM által inspirált üzleti modellek közigazgatási alkalmazására, ezen belül pedig az agencifikációra szoktak leginkább hivatkozni,[29] kiemelve uniós hatásként a független szabályozó hatóságoknak az európai ügynökségek példájára történő elszaporodását.

Csakhogy az Európai Unió sokáig egyáltalában nem rendelkezett semmilyen közigazgatást vizsgáló és pláne egységes szemléletet terjesztő intézményrendszerrel, és amikor ilyet a keleti bővítés folyamatában létrehozni kényszerült, akkor is ezt az OECD-re bízta a ma is működő SIGMA program[30] keretében.

---

28 TORMA i.m. 315.

29 Ld. GAJDUSCHEK György: A közigazgatás szervezeti jellemzői-összehasonlító aspektusból. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex , 2011.

30 Ld. bővebben: http://www.oecd.org/site/sigma

Ehhez képest a saját intézményként legrégebben működő Európai Közigazgatási Intézet[31] eredetileg elsősorban az Unió saját köztisztviselőinek továbbképzését végezte, és bár szerepe folyamatosan bővülő a tagországok köztisztviselői felé, de áttörést szűk keresztmetszetével nem hozott, csakúgy, mint a tagországok közigazgatási együttműködését szolgáló EUPAN[32] sem.

Ezeknek a szerveknek bizonyára fontos és kimutatható a hatása a tagországok közigazgatására, de legalább annyira fontos a tagországok közigazgatásának hatása az uniós igazgatásra. Az interaktivitást nem lebecsülve mégis úgy véljük, hogy a globalizációnak nagyobb hatása mutatható ki a tagországok közigazgatására elsősorban az OECD közvetítésével[33] a mai napig, mint az összes uniós intézménynek együttvéve, hozzátéve mindjárt, hogy az Unió tagországai persze egyben OECD-tagországok is.

Az NPM neoliberális irányvonalának térvesztésével azonban már az ezen az alapon történő mérsékelt egységesülés hatásai sem mérhetők azzal, hogy a kontinentális európai térben azok amúgyis csak szerény mértékben érvényesültek.

Kétségtelen tény azonban az, hogy az elmúlt években megváltozott az Európai Közigazgatási Térség eredeti fogalma és tartalma[34], egyaránt a korábbi informális közösségi vívmányokra épülő és a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitást a leendő új tagországok számára építő jellegéhez képest.[35]

A változások jogi alapjait az EUSZ 4-5-6. cikkei és az EUMSZ 197. cikke teremtik meg, melyekre később térünk vissza. A jó közigazgatáshoz való jog, a közigazgatási együttműködési kötelezettség és a szubszidiaritás elveinek alkalmazása ugyan nem töri meg az intézményi önállóság elvét és főként nem teremt alapot a tagországok közigazgatására vonatkozó közvetlen jogi szabályozásra, de elégséges alapot teremt az utóbbi időben terjedőben lévő lopakodó jogalkotáshoz és az ezt segítő értelmezési kísérletekhez. Az egyre erősödő jelenség hatásaiban nem lebecsülendő, de nem is jelenti a konvergencia egyértelmű jelenlétét a közigazgatásban egész egyszerűen azért, mert a tagországok nem csupán tagországok feletti szupraállamot nem akarnak, hanem ilyen közigazgatást sem.

---

31 European Institute of Public Administration, ld. bővebben; http://www.eipa.eu/

32 http://www.eupan.eu/

33 Ld. forrásként: http://www.oecd.org/governance/

34 Heinrich Siedentopf –Benedikt Speer: La notion d'espace administratif européen. In: Auby–Dutheil de la Rochére i. m. 300–317.

35 Ld. Demetrios Argyriades – Gérard Timsit: *Moving Beyond the Crisis: Reclaiming and Reaffirming our Common Administrative Space. Pour Dépasser la Crise: un Espace Administratif Commun. Collection: Public Administration Today – Administration publique aujourd'hui*. Bruxelles, Edition Bruylant, 2013.

6. Együttes igazgatás az Európai Unióban

Az együttes igazgatás kategóriája az, mely a vonatkozó uniós szabályozás, az EUMSZ 197. cikke alapján: „(1) Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami 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. (3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek."

A fontossága miatt szövegközileg idézett rendelkezések miatt azonban joggal vetődik fel a kérdés, hogy az együttes igazgatás önálló kategória, vagy csupán a közvetlen és közvetett közigazgatás koordinációs mechanizmusa?[36]

Ha közelebbről megvizsgáljuk ennek főbb alkalmazási területeit, különösen a versenyjog, a közös agrárpolitika végrehajtása és a kohéziós politika területén, akkor inkább hajolhatunk a koordinációs mechanizmus válaszára, mivel közös döntések hozatalára nem kerül sor. Következményei tekintetében azonban joggal merül fel az a további kérdés, hogy az európai közigazgatás fejlődése szempontjából a párhuzamos és/vagy plurális rendszerek irányába történik-e a terjeszkedés, és vajon a vertikális munkamegosztás mellett egyre nagyobb szerepe lesz-e a funkcionális közigazgatási munkamegosztásnak is?

A vázolt jogi keretek közt a koordinációs mechanizmuson felüli további hatásköri terjeszkedésre nem lehetne mód, még a szubszidiaritás elvének kiterjesztő értelmezése mellett sem. Ugyanakkor ezen a téren van a legnagyobb törekvés, ebből adódóan vita is van arról, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog meddig terjedhet a tagállami közigazgatás felépítésének és működésének egyéb-

[36] ZILLER i. m. 235–245.

ként védett területére?[37]. Az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet[38] I-1. cikke intézményesítené ezt a lehetőséget azzal, hogy ennek jogi feltételeit az EUSZ-ben egyértelműen meg kell teremteni, azonban vannak egyre nagyobb számban olyanok, akik ezt inkább már adottnak veszik.[39]

6. 1. Az európai (köz) igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatása

Az európai (köz) igazgatási jog és tagállami közigazgatási jog egymásra hatása tekintetében felmerülő alapkérdés az, hogy a fejlődési tendenciák eredményeként létre jöhet-e a két terület különállásának elmosódása?

A válasz perspektivikusan is csak nemleges lehet, mivel a tagállami közigazgatás alapvetően a harmonizált nemzeti jogot alkalmazza és csak kivételes napjainkban a közvetlenül érvényesülő uniós jog a közigazgatást érintően még az anyagi jog tekintetében is. A két jog összeolvadása elkerülésének garanciája azonban az, hogy az európai közvetlen igazgatás az európai jogot alkalmazza, a nemzetit nem, így mindig lesznek a két minőségében is eltérő joganyag közt különbségek az alkalmazás tekintetében, ezért egységes jogról nem beszélhetünk.

További különbség az is, hogy a jelenlegi európai közigazgatási jog tárgya lényegesen kiterjedtebb, mint a különböző jog és közigazgatási rendszerekhez tartozó tagországi közigazgatási jogé. Az európai közigazgatási jog mindkét értelmezési lehetőségénél ott van „a közigazgatási jognak minősíthető" rész, mint feltétel, így mindig esetenként kell vizsgálni, hogy mi az. Az intézményi jogállás sajátosságaiból eredő bizonytalanság miatt állandóan felmerülő kérdés, hogy mi az igazgatásra és mi a közigazgatásra irányuló anyagi, alaki és szervezeti jog? Ennek a vizsgálatnak a dinamikája hat arra is, hogy a jövőben miként alakul az európai közigazgatási jog szűk és a tág értelmezése.

Mindeközben aligha vitatható az európai (köz) igazgatási jog és a tagországi jog folyamatos egymásra hatása formális és informális értelemben egyaránt.[40]

---

37 Varga i. m. 546.

38 http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf, 2015. 03. 23.

39 Torma i. m. 331.

40 Ez utóbbira jó példa az, hogy az eljárási modelltörvény (rendelet) tervezete több helyen is hivatkozási alap a magyar közigazgatási eljárásjog újraszabályozását tartalmazó koncepció tervezetében.

Az EU hatékonyabb működése e befolyás kiterjesztését igényelné a jelenlegi jogi keretek tág értelmezése mentén, amit a tagországok kormányai az elvi fenntartások mellett a gyakorlatban sem támogatnak, miközben gyakran közös érdekeik ellen hatnak.

Meggyőződésünk ugyanakkor, hogy a jogállamiság talaján álló EU-ban nem támogatható és nem is nézhető el a kiterjesztő értelmezés lopakodó térhódítása.

Az európai közigazgatás és közigazgatási jog körüli vitáknak ez az alapkérdése, melyet közös akaratra épülő adekvát intézményi megoldással lehet megoldani.

7. Konklúziók

A témakör tárgyalását záró konklúziók tézisszerű ismertetése előtt célszerű emlékeztetni arra, hogy ez az írás egy konferencia előadásának háttéranyaga, melynek terjedelme – különösen a téma bonyolultságához képest – erősen limitált.

Mindezekre tekintettel az egyes állítások mögötti érvelések sem mindig lehetnek kellően alátámasztottak, ezek ellensúlyozására szolgálnak a terjedelemhez képest nagy számban jelen lévő jegyzetek és hivatkozások, amik összességében nem könnyítik meg a mondanivaló értelmezhetőségét.

Mindezekre tekintettel, vagy éppen ellenére állapíthatjuk meg a következőket:

- Az európai (köz)igazgatás és (köz)igazgatási jog alapjaiban eltér a tagállamok hasonló intézményeitől, mert az EU nem szupraállam a tagállamok felett. Ebből kifolyólag nem is alakulhattak ki az alapvető államhatalmi ágaknak és funkcióknak megfelelő szervei, intézményei. Az alapítói szerződésekből következő célok és eszközök határozzák meg a felépítés és működés elemeit, melyek egyben keretül is szolgálnak az Unió cselekvési lehetőségeinek.
- Mindezekből kiindulva nem is célszerű arra törekedni, hogy kényszerűen megfeleltessük az Unió szerveit a tagállami szerveknek. Ha még is ilyen kísérleteket teszünk, akkor előbb vagy utóbb, de elméletileg is nehezen feloldható ellentmondásokkal találkozunk[41]. A tudománynak, természetesen feladata ezek feloldásában történő közreműködés, amihez viszont nem lényegtelen, hogy milyen hipotézisekből indul ki.
- A témakörünk szempontjából hipotézisünk az, hogy a kényszerű meg-

[41] VARGA i. m. 555.

feleltetés helyett abból célszerű kiindulni, hogy a jelenlegi jogi keretek közt az Unió szervei sui generis intézmények a maguk sajátosságaiból adódó törvényszerűségeikkel,

- Mindezek elfogadásával is tényként ismerhető el az, hogy jelentős kölcsönhatás van az EU igazgatási joga és intézményei, valamint a tagállamok állami szervei, így közigazgatása között is, de a jelenlegi jogi keretek közt – különösen a közigazgatásban – ez főként csak az elvek szintjén valósul meg.
- Ennek logikus következménye az, hogy nem beszélhetünk sem egységesülő európai közigazgatásról, és annak egységes tételes jogáról sem.
- Az EUSZ 6. és az EUMSZ 197. cikkei ennek nem is teremtik meg jelenleg a jogi alapjait, de ez a jövőben változhat a tagállamok közös akarata alapján.
- A közös európai közigazgatás és annak joga megteremtésének folyamatában ennek egy fontos állomása az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról szóló tervezet és különösen annak további sorsa.
- A tervezet maga is rögzíti azt, hogy a kutatók által készített anyag nem azonos a rendelettervezettel, hanem „innovatív kodifikációval" annak elkészítéséhez ad bőséges muníciót az Unió megfelelő szervei felé.[42]
- Az „innovatív kodifikációs" anyag hat fejezete 318 oldalon ezen túlmenően is fontos a különböző jog-és közigazgatási rendszerek közti egységes fogalmi, dogmatikai keretek keresése szempontjából és ezzel az európai közigazgatási jogtudomány fejlődése oldaláról egyaránt. Hazai kutatásaink és a felsőoktatás tekintetében ez különösen fontos, mivel az európai közigazgatás és annak joga eddig nem kapott jelentőségének megfelelő figyelmet.

[42] ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014, Version for online publication, Executive summary of the introduction 18.

KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSJOG EURÓPÁBAN – KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI ALAPELVEK ÉS ELJÁRÁSI JOGOSULTSÁGOK

Boros Anita*

1. Bevezetés

A közigazgatás működésének egyik legfontosabb meghatározója, hogy milyen működési alapelvek érvényesülnek, melyek annak alapvető jogintézményei és az alapvető mechanizmusokat megfogalmazó eljárási szabályok.

Az európai közigazgatási jognak nem minden eleme jelenik meg az Európai Unió írott jogforrásaiban, mivel az európai közigazgatási jognak még ma sincs egységes, átfogó, kodifikált szabályozása. Ebből következően ezen a jogterületen az esetjog kiemelkedő jelentőséggel bír. A legtöbb közigazgatási elv is az Európai Unió Bíróságának jogalkalmazói gyakorlatából ered, tehát végső soron az európai közigazgatási jog azokból a jogelvekből származik, melyek közösen elfogadottak voltak a tagállamok alkotmányos hagyományaiban.

A közigazgatási eljárásnak nem csak tagállami, hanem tagállamokon túlmutató kérdései is felmerülhetnek. Ez a tagállamok együttműködésének nemzetközi jogi és uniós jogi aspektusaiban is visszaköszön, így aztán egyáltalán nem meglepő, hogy az Európai Unióban is felszínre került egy olyan *átfogó közigazgatási eljárásjogi kodifikáció gondolata*, amely az Európai Unió közigazgatási szervezetrendszerének működési kereteit határozná meg.

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága (a továbbiakban: Jogi Bizottság) 2010. március 23-án létrehozott 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, amely

* Egyetemi docens (NKE KTK).

alapján az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki.[1] A Parlament 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 *terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot*.

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 298. cikk (1) bekezdése szerint: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független *európai igazgatásra* támaszkodnak." Az európai igazgatás fogalmát ugyanakkor sem az alapító szerződések, sem további uniós jogszabályok nem definiálják, azonban létezését az uniós intézmények szintjén sem vitatják, hiszen maga az Európai Parlament is rámutat a hivatkozott ajánlásában, hogy az európai közigazgatási eljárási kódex kidolgozására azért is szükség van, mert „az Európai Unió hatásköreinek bővülésével a polgárok egyre nagyobb mértékben érintkeznek *közvetlenül az Unió igazgatásával*, anélkül, hogy minden esetben rendelkeznének az azzal szemben érvényesíthető megfelelő eljárási jogokkal."

Az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg nem rendelkezik egy átfogó uniós szabályrendszerrel: mind a primer, mind pedig a szekunder jogforrások között, de néhol még a soft-law területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását, vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák. Ezek az eljárásjogi természetű szabályok többnyire különböző kodifikációs megoldásokat alkalmaznak, eltérő eljárási szabályokat intézményesítenek és eltérő hatásköri szabályokat állapítanak meg.[2]

Az bizonyosan megállapítható, hogy az Unió igazgatása a közvetlen és a közvetett végrehajtás szervezetrendszerének egy igen összetett szimbiózisa. Ez a gépezet hosszú ideje működik, fejlődik, mozgásban van és folyamatosan kiegészül, újabb fogaskerekekkel, a csatlakozni kívánó államok és az egyes szakpolitikai területek bővülésének formájában.

Az, hogy ez a gépezet mennyire olajozottan, gyorsan tud előre haladni a gyakran meredeknek tűnő közös prioritások kijelölte úton, számos tényezőtől függ:

– *függ* egyfelől attól, hogy milyen mértékben tudnak együtt dolgozni az egyes alkotóelemek, vagyis a jog nyelvére lefordítva, mennyire tudnak az uniós és a tagállami közigazgatási szervek együttműködni,

[1] 2012/2024(INL).

[2] Ld. részletesebben: BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europanizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny,* 2013/12. 611–623.

- *függ* attól, hogy az egyes alkotóelemek további fogaskerekei miként tudják előremozdítani a nagy fogaskerekek működését: vagyis, az uniós és a tagállami közigazgatási szervezetrendszeren belül milyen működési mechanizmusok érvényesülnek, milyen a személyi állomány, az egyes közigazgatási szervek belső működése, felelősségi rendszere, hatásköre,
- *függ* attól, hogy ki és miként irányítja a nagy gépezetet, vagyis milyen az uniós és a tagállami végrehajtó hatalom, miként történik a hatáskörök megosztása és milyen a teljes szervezet legitimációja,
- *függ* attól, hogy van-e a nagy szervezetrendszer irányító tornyában néhány olyan 'vezérlőgomb', amelyet ha az irányító megnyom, minden alkotóelem számára világossá válik, mit tegyen vagy mit ne tegyen. Vagyis léteznek-e olyan rendező elvek az uniós és a tagállami közigazgatási szervek számára, amelyek ismerete, betartása és betartatása egyértelmű és következetes célként aposztrofálódik.

A magyar jogban konzekvensen elkülönítjük egymástól a hatósági jogkört gyakorló és az egyéb közigazgatási szerveket. A nem hatósági természetű döntéshozatal általában kevésbé részletesen szabályozott és többnyire nem érvényesül formakényszer sem.

Ez a kettősség az Unión belül is fellelhető: vannak olyan szervek, amelyek az eljárásuk során valamilyen joghatást keletkeztető aktust bocsátanak ki, így ezeket a szerveket tekinthetjük hatósági jogkört gyakorló uniós szerveknek (a legtipikusabb a Bizottság, illetve bizonyos ágazati hatóságok, így például az Európai Halászati Ellenőrző Hivatal, vagy a Közösségi Növényfajta-hivatal). Hatóságokat nevesít például az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról, azonban az elsődlegesen a tagállami közigazgatási szervek tekintetében szól hatóságokról.

Ettől eltekintve az uniós jog nem definiálja például a magyar közigazgatási modellben ismeretes hatósági és nem hatósági szervek körét, jellemzőit, az elkülöníthetőség formajegyeit. Ennek elsődlegesen az az oka, hogy az uniós szervek létrehozása és azok eljárásrendi szabályai az azt indukáló uniós szakpolitikai célhoz igazodnak. Ez azt jelenti, hogy a tagállami metódussal ellentétben az unió jogában először az ágazati eljárások kimunkálása történt meg és csak később, lényegében a tagállami és az uniós jogelvek kikristályosodásával kerültek megfogalmazásra – bár nem nagy számban - általános eljárási rendelkezéseket meghatározó uniós jogszabályok, például a dokumentumokhoz való hozzáférés, vagy az adatvédelem területén.

Mindenesetre a Parlament az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról szóló 1. ajánlásában kiemeli, hogy „a rendeletnek az uniós intézményekre, szervekre és hivatalokra ('uniós közigazgatás') kell vonatkoznia a lakossággal való kapcsolatuk tekintetében. Hatályának tehát a közvetlen igazgatásra kell korlátozódnia." Ez egyben azt is jelenti, hogy az európai közigazgatási eljárásjogi kódexet úgy kell megalkotni, hogy *a közvetett igazgatás, azaz a tagállami közigazgatási hatóságok tevékenységét tekintve ne eredményezze a tagállami hagyományokkal való szakítást,* már csak azért sem, mert a tagállami közigazgatási eljárásjogok, a tagállami jog végrehajtása tekintetében is éppoly komoly szerepet játszanak, mint az uniós jog végrehajtása során.

Az Európai Unió tagállamai ugyanakkor igen *heterogén szabályozást követnek* és *nem különíthetők el tiszta modellek* a tagállamok közigazgatási eljárásjogi kodifikációit tekintve, hiszen a kodifikált közigazgatási eljárásjoggal rendelkező államok is eltérő megoldásokat alkalmaznak.

Az azonban bizonyos, hogy a tagállami eljárásjogi kódexek, hosszú évtizedek alatt kimunkált gyakorlatok, jogalkalmazói megoldások példaértékűek lehetnek az uniós jogalkotó számára is.

Ennek jelentőségét a Parlament is felismerte, amikor a hivatkozott ajánlásában felhívta a Bizottság figyelmét arra is, hogy az Európai Unió Bíróságának kiterjedt ítélkezési gyakorlata, a tagállamok alkotmányos hagyományai alapján a közigazgatási jog számos általános elvét elismerte.

2. Az európai közigazgatási eljárásjogi kódex – a ReNEUAL-Szabályok

A kodifikáció soha nem egyszerű folyamat, különösen akkor, ha valamilyen olyan területen kell jogszabályt alkotni, amelynek igazán (uniós) előzményei nem voltak korábban. Ez igaz az uniós közigazgatási eljárásjogra is: a tagállami hagyományok, a tagállami szabályok rendszere ismert, vagy megismerhető, azonban egységes uniós eljárási kódex nem létezett a közigazgatás területén.

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózat (a továbbiakban: ReNEUAL[3]) 2014-re kidolgozta az ún. *európai közigazgatási eljárási modellszabályokat* (Draft Model Rules on EU Administrative Procedures,[4] a további-

[3] Research Network on EU Administrative Law.

[4] ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure 2014 Version for online

akban: Modell-Szabályok), amelyek lényegében már egy jogszabály tervezetet és ahhoz kapcsolódó magyarázatot tartalmaznak. A minta vagy modellszabályok rendeltetése elsődlegesen az, hogy egy dokumentumba foglalja az Európai Unió már meglévő, a közigazgatás működése tekintetében releváns alkotmányos alapelveket, értékeket.

A ReNEUAL szabályok célja, hogy megerősítsék az uniós jog általános elveit és az összehasonlító kutatás módszerének segítségével azonosítsák az Unió különböző szabályzatainak, politikáinak legjobb gyakorlatait. A mintaszabályok felvázolásának folyamata az alábbiak szerint alakult:

– elsőként összehasonlításra kerültek az Unió és a tagállamok jogrendszereinek szakpolitikái,
– másodszor a lehetséges szabályok előzetes verziója került felvázolásra az egyes döntések magyarázataival együtt,
– harmadsorban jogtudósok és gyakorlati szakemberek bevonásával került sor a mintaszabályok tárgyalására és észrevételezésére.[5]

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.

A hat Könyv – ahogyan Varga. Zs. András is kifejti – közül három (II-IV.) ténylegesen három eljárás szabályait kívánja meghatározni, nevezetesen a közigazgatás jogalkotó tevékenységét, az egyedi jogalkalmazói eljárást, valamint a közigazgatási szerződések megkötésének szabályait.[6] A másik három könyv (I., V., és VI. Könyv) *általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaz.*

Az említett részek alkalmazandósága tekintetében a Modell-Szabályok I-1 pontja akként rendelkezik, hogy a Modell-Szabályokat fő szabályként min-

publication. http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf [letöltve: 2015. 03. 30.]

5 Vö. Jebs-Peter Schneider – Herwig C. H. Hofmann – Jacques Ziller: Die ReNEUAL Model Rules 2014: Ein Verwaltungsverfahrensrecht für Europa. *Juristischen Zeitung*, 2015/6. 265.

6 Varga Zs. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Jogtudományi Közlöny,* 2014/10. 546.

den uniós közigazgatási hatóságnak alkalmaznia kell a közigazgatási eljárása során. E tekintetben a javaslat úgy szól, hogy a tagállami közigazgatási hatóságokra ezek a szabályok nem vonatkoznak, kivéve ha az uniós jogalkotó úgy dönt, hogy a tagállamok hatóságai is alkalmazzák azokat a szektor-specifikus jogon keresztül az uniós jog végrehajtása során. A Modell-Szabályok V. és VI. Könyvében szerepelő rendelkezések ugyanakkor a tagállami hatóságok tekintetében is alkalmazandóak.

A terjedelmi korlátokra figyelemmel most nem a Modell-Szabályok véleményezésével foglalkozunk, legalábbis nem átfogóan, hanem inkább azt vizsgálnánk, hogy milyen közigazgatási eljárási alapelvek és alapjogok kerültek eddig a felszínre és ezek közül mit és miként lenne érdemes a közös uniós közigazgatási eljárási jogszabály alkotási folyamatában is továbbgondolni.

3. A közigazgatási eljárási alapelvek az uniós közigazgatási eljárásjogban

A Parlament állásfoglalásában meghatározza azokat *a célokat és szabályozandó* területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során. Az állásfoglalás szerint figyelemmel arra, hogy

- 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 n*incs 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 Korrupció Elleni Államok Csoportjának (GRECO) ajánlásait figyelembe véve az Unió igazgatására vonatkozó *egyértelmű és kötelező erejű szabályok* pozitív jelzésként szolgálnának a közigazgatásokat érintő korrupció 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;
- 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 az EUMSZ 298. cikkében felállított célkitűzések megvalósítása érdekében

elengedhetetlen egy megfelelően előkészített, uniós eljárásjogi jogszabály kidolgozása.

Nos, az említett célok között számos olyan is megjelenik, amelyek bizonyos alapelveket érintenek. A Parlament szerint 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. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy nem lenne-e célszerű kiválogatni az általános (például jogbiztonság, jogszerűség, átláthatóság) és az egyes eljárási (például a meghallgatáshoz való jog, az ésszerű határidőn belüli döntéshez való jog) alapelveket és azok lényeges tartalmát ténylegesen egy helyen, egy uniós jogszabályban összegyűjteni. Erre kiválóan alkalmas lenne az új uniós közigazgatási eljárási kódex.

A Modell-Szabályok külön, önálló fejezetben nem foglalkoznak az uniós közigazgatási eljárás alapelveivel. Elsődlegesen a Preambulum említ néhány alapelvekre vonatkozó szabályt. Eszerint a közigazgatási eljárások során érvényre

kell jutnia a rule of law, *a megfelelő ügyintézéshez való jog* és egyéb, ezekkel összefüggő alapelveknek akként, hogy az egyes eljárási szabályok értelmezése során az eljáró közigazgatási szerveknek tekintettel kell lenni

- *az egyenlő bánásmód,*
- *a megkülönböztetés-mentesség,*
- *a jogbiztonság,*
- *a tisztességes eljárás,*
- *az objektivitás és elfogulatlanság,*
- *a participáció,*
- *az arányosság,*
- *a jogos elvárások védelme,*
- *az átláthatóság és*
- *a hatékony jogorvoslat alapelvére*.

Emellett a Modell-Szabályok azt is kimondják, hogy a *közigazgatásnak hatékonynak, eredményesnek és szolgáltatás-orientáltnak kell lennie.* Az európai közigazgatási eljárások során figyelembe kell venni *a szubszidiaritás és az a lojális együttműködés elvei, valamint a felelősség-megosztás egyértelmű deklarálásának követelményét*.

3.1. Svéd tanulmány a megfelelő ügyintézés kérdésköréről

Ahogyan az előzőekben említettük a Parlament állásfoglalása kapcsán, 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. Ebből következően számos olyan kutatásra sor került az elmúlt időszakban, amely a tagállamok jogában megjelenő közigazgatási eljárási alapelvekkel és eljárási alapjogokkal foglalkozott. Tették ezt azért is, mert az uniós közigazgatási eljárási alapelvek elsődlegesen a tagállami hagyományokból eredeztethetők.

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.[7]

A svéd Államigazgatási Hivatal kiválasztotta a legfontosabb, a megfelelő ügyintézés alapelvéhez kapcsolódó jogot és kötelezettséget és azokból egy 12

[7] Ld. http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf. [letöltve: 2015. 04. 01.]

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 *jogszerűség, diszkrimináció tilalma, arányosság* alapelve szinte minden tagállamban alkotmányos szinten biztosítva van. A jogszerűség követelménye néhol nem csak alkotmányos alapelvként, hanem a közigazgatási eljárási törvények szintjén is megjelenik.

Ahogyan említettük, a diszkrimináció tilalmának alapelve szinte minden tagállam alkotmányában biztosított. Eltérőek a tagállamok a tekintetben, hogy milyen mélységben szabályozzák az alkotmányaik azt a kérdést, hogy milyen alapon történő diszkrimináció számít tilosnak. Igen részletes ebből a szempontból Ausztria vagy Szlovénia alkotmánya, ugyanakkor igen szűkszavú a finn alkotmány, amely egyszerűen csak arról rendelkezik, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. A diszkrimináció tilalma a közigazgatási eljárási törvények szintjén is megjelenik, például Magyarország és Lettország esetében.

A svéd tanulmány tanúsága szerint az arányosság alapelve nem olyan széleskörűen elterjedt alkotmányos alapelvként, mint az előző két doktrína és inkább a nemzeti esetjogban mondható általánosan elfogadott tételnek.

Kiemeli ugyanakkor a tanulmány azt is, hogy tagállami szinten ezek az alapelvek általában nem pontosan kidolgozottak, inkább a bíróságok esetjoga tölti ki azokat a joggyakorlatban is alkalmazható tartalommal.

A részrehajlás nélküli (pártatlan) és tisztességes ügyintézéshez való jog néhol alkotmányos szabályozás szintjén is megjelenik. Különböznek ugyanakkor a tagállami szabályok az ügyintézők kizárásának szabályozása tekintetében. A legtöbb esetben jogszabály határozza meg a kizárás alapjait, azonban a szabályozás részletezettsége igen eltérő. Kevésbé részletező például a szlovák és a lett jogszabály, azonban számos tagállam az általánosnál szűkebb értelmezést az esetjogra bízza.

Az *ésszerű határidőn belüli döntéshozatal* alapelve szintén számos országban megfogalmazódik, mind alkotmányjogi, mind pedig közigazgatási eljárásjogi szinten. Az alapelv tartalmi megfogalmazásában azonban lényeges különbségeket véltek felfedezi a svéd kutatók: Lettországban például ez a jog nincs kifejezetten szabályozva törvényi szinten, hanem az esetjogból származik, míg a például a finn alkotmány indokolatlan késedelem nélküli ügyintézést ír elő. Az ésszerű határidőn belül történő ügyintézéshez való jog leginkább a határidők szabályozottságának kérdését veti fel, hiszen vannak olyan tagállamok is,

ahol a határidők meghatározása nem olyan konzekvens, mint a magyar közigazgatási eljárási törvény. Általános határidő helyett néhány tagállam, például Finnország, vagy Spanyolország közigazgatási eljárási törvénye azt mondja ki, hogy kérésre a hatóságnak a döntés várható becsült idejéről tájékoztatnia kell az ügyfelet. A *meghallgatáshoz való jog* – nem meglepő módon – széles körben elismert általános alapelv. Szinte minden tagállamban valamilyen módon az alkotmányból eredeztethető, még akkor is, ha ritkán van ilyen konkrétan megfogalmazva. Általában más törvényekben, leggyakrabban az ügyintézési eljárási törvényben kerül részletesen szabályozásra.

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* általánosan elfogadott alapelv a tagállamokban, habár ez is különböző formában jelenik meg, hiszen például az osztrák és az észt törvényben is megjelennek a hazaihoz hasonlóan azok a szabályok, amelyek azt határozzák meg, mikor nincs szükség a döntés indokolására. Sokkal fontosabb gyakorlati jelentősége van ugyanakkor álláspontom szerint annak, hogy mire kell kiterjednie az indokolásának. Vannak olyan tagállamok, amelyek esetében részletesen, eljárási törvényi szinten meghatározásra kerültek a döntést megindokoló okok, körülmények, de például Litvániában önálló jogszabály foglalkozik a részletszabályokkal.

A jogorvoslatokról való tájékoztatás szintén általánosan elfogadott alapelv és tekintetében kirívó különbség nem tapasztalható az egyes tagállamok között. A jogorvoslati kérdések kapcsán a legfontosabb felvetés a jogorvoslati lehetőségek kizárásának opciója.

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. Ezzel össze-

függésben kerül gyakran szabályozásra a megfelelő nyelvhasználat követelménye, de például Észtországban a közszolgálati törvény melléklete a közszolgálati etikai kódex.

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.

3.2. A megfelelő ügyintézéshez való jog megjelenése az egyes uniós dokumentumokban

A svéd tanulmányban jelzett alapelvek jelentős része az Unió Bíróságának joggyakorlata által beszivárgott az Unió jogának területére is, majd fokozatosan megjelentek bizonyos kodifikációkban.

A továbbiakban megvizsgáljuk, hogy az Unió már meglévő dokumentumaiban, így a helyes hivatali magatartás európai kódexében,[8] a Bizottság eljárási szabályzatában,[9] az Alapjogi Chartában,[10] a Parlament állásfoglalásában, illetve a ReNEUAL Modell-Szabályokban miként köszönnek vissza a közigazgatási eljárási jogok és alapelvek.

	A helyes hivatali magatartás európai kódexe	A Bizottság eljárási szabályzata	Az Alapjogi Charta	Az Európai Parlament állásfoglalása	A ReNEUAL Modell-Szabályok
jogszerűség	+	+		+	+
jogbiztonság/joguralom					+
hatékonyság				+	+
nyilvánosság					+
a szolgáltatás(nyújtás) elve				+	+
a megfelelő ügyintézéshez való jog			+		+
a diszkrimináció tilalma/megkülönböztetés mentesség/egyenlő bánásmód	+		+	+	+

8 http://www.ombudsman.europa.eu/hu/resources/code.faces#/page/1 [letöltve: 2015. 03. 30.]

9 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000Q3614&from=HU [letöltve: 2015. 03. 30.]. (C(2000) 3614).

10 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT [letöltve: 2015. 03. 18.]

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

az arányosság	+	+		+	+
a hatalommal/joggal való visszaélés tilalma	+		+		
a pártatlanság és függetlenség	+	+		+	+
az objektivitás/részrehajlás mentes 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	+	+	+	+	+[12]
a nyilatkozattételi jog	+				
ésszerű határidőben való döntéshozatal	+		+	+	
indokolási kötelezettség	+	+	+	+	+[13]
a jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás	+	+		+	+
értesítés a döntés meghozataláról	+			+	+[14]
adatvédelem	+				
a dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog	+	+	+	+	+[15]
következetesség	+				
az Ombudsmanhoz fordulás joga			+		
a (közigazgatási jogkörben okozott) kár megtérítésének kötelezettsége			+		
a magánélet tiszteletben tartásának alapelve				+	
a jogos elvárások alapelve	+				+

[12] A meghallgatáshoz való jogot nem a Preambulum, hanem későbbi Könyvek nevesítik, így különösen a III.23.

[13] Az indokolási kötelezettséget nem a Preambulum, hanem későbbi Könyvek nevesítik, így különösen a III.34, IV.36.

[14] A szóban forgó jogot nem a Preambulum, hanem későbbi Könyvek nevesítik, így különösen a IV.8.

[15] A szóban forgó jogot nem a Preambulum, hanem későbbi Könyvek nevesítik, így különösen a VI.30. (2).

A fenti összehasonlítás alapján megállapítható, hogy a közigazgatási eljárásjog tekintetében leginkább relevanciával bíró dokumentumok számos alapelvet és eljárási jogosítványt rögzítenek.

Az összehasonlított dokumentumok alapján a legtöbbször – azaz legalább három dokumentumban – megjelenő alapelvek, eljárási jogosítványok az alábbiak:

- jogszerűség,
- a diszkrimináció tilalma/megkülönböztetés mentesség/egyenlő bánásmód,
- az arányosság,
- a pártatlanság és függetlenség/az objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés,
- következetesség,
- a tisztességes eljárás,
- a meghallgatáshoz való jog,
- ésszerű 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.

Nézzük meg röviden, pontosan miként is rendelkeznek az említett dokumentumok a fent meghatározott elvekről:

3.2.1. A jogszerűség alapelve

A Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe (a továbbiakban: *Kódex*) szerint 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.

A Parlament állásfoglalása (a továbbiakban: *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 állniuk 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.

3.2.2. A diszkrimináció tilalma/megkülönböztetés-mentesség/ egyenlő bánásmód

A *Kódex* szerint 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 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, fogyatékosságon, 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, fogyatékosságtól, 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.

Az Alapjogi Charta (a továbbiakban: *Charta*) szerint a törvény előtt mindenki egyenlő. A Charta 21. cikkében nevesített megkülönböztetés tilalma szerint tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés. A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

Az *Állásfoglalás* alapján a diszkrimináció-mentesség az uniós jog egyik fontos kérdésköre, melynek tartalmi meghatározása számos bírósági döntés-

ben 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, fogyatékosságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönbözetését. 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 ettől eltérő, vagyis a diszkriminatív természetű bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.

3.2.3. Az arányosság

A *Kódex* szerint 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 ésszerű 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 közötti 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 Szerződésekben is megjelenő arányosság elve a Parlament *állásfoglalása* szerint a közigazgatási eljárásjogban is megjelenne. 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 kötelezettséget az érintettek számára, amelyek a várható előnyhöz viszonyítva túlzott adminisztratív, vagy gazdasági terhet jelentenek.

3.2.4. A pártatlanság és függetlenség/objektivitás/részrehajlásmentes ügyintézés

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 közjó 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 szűkszavúbban, de megismétli ezt és akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit az Unió intézményei, szervei és hivatalai részrehajlás nélkül intézzék.

A Parlament *állásfoglalása* 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 közjó 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 ésszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.

3.2.5. Következetesség

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 ésszerű 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.

Hasonlóképp fogalmaz a Parlament *Állásfoglalása* is: 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.

3.2.6. A tisztességes eljárás alapelve

A *Kódex* alapján a tisztviselő pártatlanul, tisztességesen és ésszerűen köteles eljárni.

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

A Parlament *állásfoglalás*ában 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.

3.2.7. A meghallgatáshoz való jog

A *Kódex* szerint 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 feleket 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.

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

3.2.8. Az ésszerű határidőben való döntéshozatal

A *Kódex* szerint a tisztviselő biztosítja, hogy az intézményhez intézett valamennyi kérelemmel vagy panasszal kapcsolatban ésszerű 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 ésszerű határidőn belül intézzék.

Az *Állásfoglalás* szerint a közigazgatási döntéseket ésszerű 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 vala-

milyen 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.

3.2.9. Az indokolási kötelezettség

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

3.2.10. A jogorvoslathoz való jog, illetve az arról való tájékoztatás

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 feltünteti 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.

A Parlament *állásfoglalása* szerint az új jogszabálynak lehetőséget kell biztosítania arra, 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.

3.2.11. Értesítés a döntés meghozataláról

A *Kódex* rendelkezései szerint a tisztviselő köteles biztosítani, hogy az ügyfél jogait és jogos érdekeit érintő 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.

3.2.12. A dokumentumokhoz való nyilvános hozzáférés/iratbetekintési jog

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 fentiek alapján megállapítható, hogy összesen 32 alapelv, illetve eljárási jogosultság jelenik meg azokban az uniós dokumentumokban, amelyeket összehasonlítottunk és amelyek álláspontunk szerint a jelenlegi uniós közigazgatási eljárásjog szempontjából relevanciával bírnak. A vizsgálatunk során az is megállapítást nyert, hogy tizenkét alapelv illetve eljárási jogosultság jelenik meg legalább három dokumentumban nevesített formában is. Ezek közül számosat maguk a Modell-Szabályok is említenek, azonban az alapelvek normatív tartalmát nem határozzák meg. A Preambulumban való nevesítésük minden-

esetre meglehetősen szokatlan megoldásnak tűnik, már-már olyan érzése támad az olvasónak, hogy a teljesség igénye nélkül kiragadásra kerültek a legfontosabb közigazgatási alapelvek, azonban a nevesítésükön túl nem merészkedtek a Modell-Szabályok előkészítői.

Úgy véljük, célszerű lenne valamennyi, az uniós közigazgatásban valamiként megjelenő alapelvet, a magyar eljárási törvényhez hasonló részletességgel meghatározni, márcsak azért is, mert egy uniós közigazgatási eljárási kódex tekintetében elvárható, hogy a joggyakorlat által kimunkált alapelvek végre normatív testet öltsenek.

A TISZTESSÉGES ÜGYINTÉZÉSHEZ ÉS A TISZTESSÉGES ELJÁRÁSHOZ VALÓ JOG

BALOGH-BÉKESI Nóra*

1. A tisztességes eljárás követelményének kialakulása a rendszerváltást követő magyar közjogban

Az 1989. október 23-án hatályba lépett új Alkotmány szövegszerűen nem tartalmazta a tisztességes eljárás követelményét. Az 57. § (1) bekezdése több eljárási elvet és jogot (bíróság előtti egyenlőség, független és pártatlan bíráskodáshoz való jog, vagy az igazságszolgáltatási alapelveket érintően a nyilvános tárgyalás követelményét) foglalt magába. Az 57. § további rendelkezései a büntetőjogi elveken és jogokon túl a jogorvoslathoz való jogot és a bírósághoz fordulás jogát tartalmazták. A tisztességes eljáráshoz (tárgyaláshoz) való jogot – szövegszerűen – a magyar jogrendszer részévé először az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett Emberi Jogok Európai Egyezménye tette. A 6. cikk 1. pont szerint „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Az Egyezmény e cikke nem teljesen azonos az Alkotmány 57. §-ával. Egyrészt attól „több”, mivel az eljárás tisztességességén túl magában foglalja az ügyek elbírálására vonatkozó ésszerű határidő követelményét. Másrészt azonban „kevesebb”, mert alkalmazhatóságát tekintve nem minden eljárást, hanem a büntető vád, valamint a polgári jogi jogok és kötelezettség körét jelöli meg (a közigazgatási pereket nem).

* Egyetemi adjunktus (PPKE JÁK); egyetemi docens (NKE KTK).

A magyar Alkotmánybíróság az Alkotmány (jogállam-klauzulára vonatkoztatott[1]) 57. §-a, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke nyomán alakította ki a tisztességes eljárás (fair trial) követelményeit. Az értelmezés nem lezárt: a már nevesített jogokon túl további jogokkal és elvekkel is bővíthető. A tisztességes eljárás tartalmát jogi és nem jogi elemek együttesen alkotják.[2] Az alkotmánybírósági gyakorlatban a tisztességes eljáráshoz való jog a 6/1998. (III.11.) AB határozathoz köthető. Ebben fejtette ki az Alkotmánybíróság – az erről szóló hazai jogirodalomban megkerülhetetlen – azon álláspontját, hogy: „a »tisztességes eljárás« (fair trial) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint »igazságos tárgyalás«), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és büntetőeljárásra vonatkozóan – az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. Sőt, az Egyezségokmánynak[3] és az Emberi Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárási garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a fair trial 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 »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«. […] a »bírósághoz való jog« megannyi konkrét feltételét tartalmazzák, amelyek nem abszolútak abban az értelemben, mint például az említett ártatlanság vélelme, de amelyek az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás »tisztességes« voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérvrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta.”[4]

A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányi tétele többféle módszer alapján is értelmezhető. Értelmezhető úgy, hogy az abban foglalt egyes szavak („ellene emelt”, „bármely”, „vád” „valamely per” „jogok és kötelezettségek” „tárgyalás” stb.) kapnak hangsúlyt,[5] de értelmezhetők az abban foglalt és implicite benne

---

1 Ld. az 5/1999. (III.31.) AB határozatot, ABH 1999, 79-80.

2 Ld.FÜRÉSZ Klára: A bíróság. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris, 2002. 489.

3 Az ENSZ keretében 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

4 ABH 1998.

5 Lásd: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja II.* Budapest, Századvég, 2009. 2014–2022.

rejlő jogok kibontásával.[6] Ez utóbbi esetén – mint fentebb hangsúlyoztuk nem zárt felsorolás eredményeképpen – az igazságos tárgyaláshoz való jogot, a tárgyalás nyilvánosságának elvét, a fegyverek egyenlőségének elvét, a jogorvoslathoz való jogot, a bírósághoz fordulás jogát, az ügyek ésszerű határidőn belül való befejezésének követelményét (és büntetőjogi alapelvek közül a védelemhez való jogot, az ártatlanság vélelmét és a hátrányosabb helyzetet eredményező visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát) kapjuk meg.

Az alkotmánybírósági gyakorlatban a tisztességes eljárás követelménye alapvetően a büntető jogszabályok felülvizsgálatából nőtt ki (és élt tovább). Ugyanakkor a büntetőjogi követelményeket megelőzve már a kezdetekben megjelent olyan követelmény, amely nem szakítható el a tisztességes eljárástól, ez pedig nem más, mint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának általánossá tétele.[7] Az 1990-ben meghozott döntés ugyan „a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét" alkotmányi tétel alapján vonta le a jogkövetkezményeket, de tartalmában – túl a hatalommegosztás elvén – a közigazgatási jogviták elbírása jogállamban tisztességes voltának teremtette meg az alapjait.

Mintegy hét évvel később az Alkotmánybíróság a két alkotmányos tételt (a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára és a pártatlan eljárásra vonatkozó szabályt) össze is kapcsolta. A döntés értelmében: „Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság „a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi". Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelességeket az ott írt módon valóban „elbírálja": az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó

[6] Ld. Balogh–Holló–Kukorelli–Sári: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2002. 560–572.

[7] Lásd az 32/1990. (XII. 22.) AB határozatot, ABH 1990.

hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról" nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem."[8]

E határozat rendelkező része az Alkotmány 57. § (1) bekezdésbe foglalt perbe vitt jogok és kötelezettségek körébe egyértelműen beillesztette a közigazgatási perekben elbírált jogokat és kötelezettségeket is. A fentiek alapján a közigazgatási perekben is mondhatjuk, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog mint abszolút jog jelenik meg, ugyanakkor azok az elemek, amelyekből a jog felépül a saját maguk dogmatikája szerint korlátozhatók. A közigazgatási per sajátosságait a különböző elemek és azok korlátozhatósága tükrözi. Mindez álláspontunk szerint nem ront azon, hogy a tisztességes eljáráshoz való – minden eljárásra irányadó – alapjog alkotmányos követelményrendszerébe csatlakozik be.

2. A tisztességes ügyintézéshez való jog a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsolata

A rendszerváltást követően az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt – alapelveit is érintően – módosította az 1991. évi XX. törvény. E törvény kivette az alapelvek közül a szocialista törvényesség, a szocialista együttélés szabályainak betartása követelményét, valamint azt a tételt, hogy az államigazgatási eljárás elősegíti a társadalmi, a csoport- és az egyéni érdekek összhangját. 2005. november 1-ig (a Ket. hatálybalépéséig) megmaradt azonban, hogy a közigazgatási szervek

- eljárásukban következetesen érvényre juttatják a törvényességet, demokratizmust és humanizmust;
- előmozdítják a jogok érvényesülését és a kötelességek teljesítését, az állampolgári fegyelem megszilárdítását;
- feladataikat a lakosság tevékeny közreműködésével látják el;

[8] Ld. a 39/1997. (VII.1.) AB határozatot, ABH 1997, 272.

– feladataikat gyors és egyszerű eljárással teljesítik.

Az ügyféli jogokat illetően az Áe. a törvény előtt egyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát, az anyanyelv használatát, a nyilatkozattételi, a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz való jogot rögzítette. Az ügyfél vonatkozásában kötelezettségként fogalmazta meg a jóhiszemű közreműködést.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az eljárási alapelvek között a közigazgatási hatóság számos kötelezettségét fogalmazza meg a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmétől kezdve a tájékoztatási, az ügyféli jogok gyakorlása előmozdításának kötelezettségen át, a nem jogszerű eljárás jogkövetkezményének meghatározásáig. Az ügyféli jogokat illetően a törvény előtti egyenlőség és diszkrimináció tilalma megfogalmazása mellett megjelenik

– a tisztességes ügyintézéshez való jog;
– a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog;
– az anyanyelv használatának joga;
– a jogorvoslathoz való jog.

Az ügyfél kötelezettségeként nyert rögzítést, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni, az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Emellett alapelv, hogy az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

A magyar jogrendszerben tehát 2005. november 1-től jelent meg szövegszerűen is a tisztességes ügyintézéshez való jog, s ekként csatlakozott az Alkotmánybíróság által 1997-ben a közigazgatási perekre is irányadóvá vált tisztességes eljáráshoz való jog mellé.

Az Alaptörvény szövege az Alkotmányhoz képest korszerűbb, olyan tételeket rögzít, amelyeket korábban az Alkotmány nem tartalmazott. A Nemzeti hitvallás tartalmazza, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetében külön cikk foglalkozik a hatóságok eljárásával, rögzítést nyert a tisztességes ügyintézéshez való jog is. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Jogként nyert rögzítést az Alaptörvény szintjén a hatóságok által feladatuk teljesítése során jogellenesen okozott kár megtérítése. Az Alaptörvény külön – a XXVIII. – cikkben szól a bírósági eljárásra irányadó tisztességes eljárás kö-

vetelményéről. Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz képest – szövegszerűen is rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot, s annak részelemét, a peres eljárások ésszerű határidőn belül való befejezésnek követelményét.

Ezáltal immár alaptörvényi szinten kapcsolódik össze és terjed ki a tisztességesség követelménye a közigazgatási eljárás megindulásától kezdve a közigazgatási jogviták bíróság általi végleges eldöntéséig. A Ket. rendelkezéseit is bevonva az eljárás egészében (a hatósági és a bírósági eljárásban) is érvényesül az ügyek ésszerű befejezésének követelménye, a törvény előtti egyenlőség és a megkülönböztetés tilalma, az indokolási kötelezettség, s a döntések elleni jogorvoslathoz való jog egyaránt (nem adva zárt felsorolást). Sőt, az Alkotmánybíróság ehhez kapcsolta a végrehajtást szolgáló eljárást is, az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkeit értelmezve. Kimondta, hogy „a bírói és hatósági határozatok végrehajtását szolgáló eljárás olyan önálló eljárás, amely az alapeljáráshoz szervesen kapcsolódó eljárás […][9]. Éppen ezért a végrehajtási eljárás a sajátosságaiból fakadó eltérésekkel ugyan, de osztozik a bírósági, illetve hatósági eljárások garanciáiban is. Mindebből pedig a jogalkotóval szemben az az elvárás fakad, hogy a megfelelő eltérésekkel a végrehajtási jog szabályait is az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljárás követelményrendszerét kielégítő módon szükséges kialakítani."[10]

A tisztességes ügyintézéshez való jog alaptörvényi és törvényi tartalma szerint tehát magában foglalja a pártatlan ügyintézéshez való jogot, az ésszerű határidőn belül való döntéshez, az anyanyelv használatához való jogot és az indokolással ellátott határozathoz való jogot is. A közigazgatási eljárás során a tisztességes ügyintézéshez való jog tartalma ugyanakkor a fentebb felsorolt jogokon és elveken túl is terjedhet, részben további törvényi rendelkezések, részben a joggyakorlat által alakítottan. E körben figyelembe vehető az Európai Parlament 2013. január 15-i 2012/2024(INL) jelölésű állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (Law of Administrative procedure of the European Union).[11] A 3. számú aján-

[9] Ezt erősíti a jogirodalom álláspontja is, ld. VIDA István: *A bírósági végrehajtás.* Budapest, 1996. 278., vagy BOROS–GERENCSÉR–GYURITA–LAPSÁNSZKY–PATYI–VARGA Zs.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 30., 110., 255.

[10] Ld. 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [18].

[11] Ld. e témában részletesen: VARGA Zs. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog,* 2014/10. 544–555.; BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy európaizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny,* 2013/12. 611–623.; F. ROZSNYAI

lás a közigazgatásra irányadó általános elveket, alapelveket sorol fel (úgymint a jogszerűség elvét, a megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elvét, az arányosság elvét, a pártatlanság elvét, a következetesség és a jogos elvárások elvét, a magánélet tiszteletben tartásának elvét, a tisztességesség elvét, az átláthatóság elvét, a hatékonyság és a szolgáltatás elvét). Ezek az alapelvek – a nemzeti jogrendszer sajátosságainak egyidejű érvényesülése mellett – figyelembeveendők a tisztességes ügyintézéshez való jog további tartalmának kibontása során.

Látható tehát, hogy a tisztességes eljárás követelményei azon túl, hogy összekapcsolódnak, egyben „globalizálódnak" is, tartalmuk kibontására több fórum egyidejűleg jogosult. A különböző szervezetek (bíróságok) által kialakított jogértelmezésnek egymásra is tekintettel kell lenni. Jó példákat láthatunk e téren a Kúria gyakorlatában, ahol adott esetben együtt van jelen az alkotmánybírósági és a strasbourgi bírósági gyakorlatra (jogértelmezésre) való hivatkozás amellett, hogy egyébként a kúriai ítélkezésben a követelmény betartásáról (vagy sérelméről) végérvényesen döntenek.[12]

A fentiek alapján az is látható, hogy a rendszerváltást követő Magyarországon a közigazgatással szemben, a tisztességes eljárás körébe tartozó elvárások folyamatosan bővültek.

3. A tisztességes eljáráshoz való jog elemei, a jogkorlátozás alkotmányosan elfogadott módszerei

Mint fentebb idéztük a tisztességes eljáráshoz való jog a magyar alkotmányjogi dogmatika szerint abszolút jog, vele szemben más jog vagy alkotmányos érték nem mérlegelhető.[13] Nem mondható az (sem a hatósági sem a bírósági eljárásra), hogy az ugyan egy kicsit tisztességtelen volt, de csak így lehetett feltárni a tényállást (csak így deríthető ki az „igazság"). Ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jog egyes elemei – indokolási kötelezettség, egyenlő bánásmód követelménye, jogorvoslathoz való jog, bírósághoz fordulás joga, a nyilvános tárgyalás követelménye, az ügyek ésszerű határidőn belül való befejezése, vagy

Krisztina: A barnamedve esete a szalámival: A közigazgatási eljárási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében. In: Fazekas Marianna (szerk.) *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében.* [Közszektor-olvasmányok, Dialóg Campus szakkönyvek] Budapest, ELTE, Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 255–271.

12 Ld. pl. a Kfv.IV.35.817/2012/5. számú határozatot.

13 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.

az anyanyelv használata a maguk dogmatikája – az adott jogra vonatkozó sajátosságok alapján – korlátozhatók. Azt mondhatjuk, hogy a tisztességes eljárás követelményének abszolút volta érvényesülési mechanizmusában hasonlít az alapjogi katalógus emberi méltóság (élethez való joggal együtt) történő abszolút jellegéhez. Mindkét esetben – az egyik az állami szervek működésére, a másik az emberi jogokra vonatkoztatva – egy jogi absztrakcióval állunk szemben, amelynek „megismerése" az abból levezett „részjogok" által válhat teljessé. Ezen részjogok – elvek és követelmények – azonban már nem korlátozhatatlanok. Nézzünk néhány példát:

Nyilvánvaló, hogy az indokolási kötelezettség nem zárja ki, hogy jogszabályban meghatározott esetekben az egyszerűsített indokolás alkalmazható legyen. Ugyanakkor ez a lehetőség nem oldhatja fel azt, a jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódó elvet, hogy a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja[14], azaz az indokolás rövid voltát lehetővé tevő szabálynak vagy gyakorlatnak ezen elvre eleve tekintettel kell lennie (pl. csak akkor teszi lehetővé, ha a felek jogorvoslati jogukról lemondtak).

A tárgyalás nyilvánosságának elve sem zárja ki, hogy az (alkotmányos) törvényben meghatározott esetekben zárt tárgyalást lehessen tartani. Az elv azt sem zárja ki, hogy jogszabályban meghatározott esetekben a bíróság tárgyaláson kívül is dönthessen az ügyekben. Különösen fontos ez a közigazgatási bíráskodás során, mivel az iratokból eldönthető vagy a magasabb fórum előtt lévő ügyek gyorsabb elintézése (az eljárások gyorsabb befejezése) ez által lehetséges. Ugyanakkor az Alaptörvénybe – s nemzetközi egyezményekbe – foglalt nyilvánosság követelménye azt mindenképpen megköveteli, hogy ha a fél kéri, akkor a szabályozás tegye lehetővé a tárgyalás tartását. Ebben az esetben a tisztességes eljárás csak úgy érvényesül, ha a fél eljárási jogai (nyilvánosság, anyanyelv használata stb.) megelőzik az ügyek mihamarabbi befejezéséhez fűződő közérdeket.[15]

---

[14] Ld. először a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat rendelkező részét (ABH 1997, 263). E követelmény sérelme több ízben is megállapításra került. A parttalan hatósági mérlegelés lehetővé tétele (itt miniszteri döntés) kizárja az érdemi bírósági felülvizsgálat lehetőségét annak ellenére, hogy a bírói út formálisan biztosított: 109/2008. (IX.26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 915–916.

[15] Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban találkozott olyan problémával, hogy a törvényi szabályozás a szolgálati bíróság (amelyet bíróságnak kell tekinteni) előtti eljárásban kizárja a nyilvánosságot bírák fegyelmi ügyeiben, s ez sérti a tisztességes eljárás követelményét. Az Alkotmánybíróság „kihajolt" a probléma eldöntésből, a problémával eljárási okból nem foglakozott érdemben (Indokolás [110]).

Mindezek mellett más szempont uralja a hatóság azon kötelezettségét (és az ügyfél azon jogát), hogy a jogszabályokban meghatározott határidőben döntést hozzon, illetve, hogy a bíróság ésszerű határidőn belül bírálja el az ügyet. Ezekben az esetekben e követelmények betartása ad hozzá az eljárás egészének tisztességes voltához.

Sajátos helyzetben van a jogorvoslathoz való jog a tisztességes eljáráson belül. Ez a sajátos helyzet azt jelenti, hogy míg a tisztességes eljárás, mint minőség abszolút, addig a jogorvoslathoz való jog – a minden alapjogra irányadó mérce szerint – korlátozható alapjog. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen biztosítja. Az Alkotmánybíróság – alaptörvényre is irányadó gyakorlat szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége".[16] A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.[17] A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.[18] Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás" lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.[19]

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez" jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben sajátosan érvényesül, mivel itt (nemcsak az alapjog, hanem) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányi tétel is figyelembe veendő. Sőt van olyan alkotmánybírósági határozat – még 1993-ból – amely szerint „az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatósága nem a jogorvoslathoz való jogból fakad, hanem a bíróságoknak az Alkotmány 50. § (2) bekezdésében, valamint a 70/K. §-ban megállapított hatásköréből".[20] A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során ez az „államszervezeti elem" a jogorvoslathoz való jog

16 Ld.5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.

17 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 68.

18 513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 734.

19 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

20 15/1993. (III.12.) AB határozat, ABH 1993, 112, 119.

mellett mindvégig szerepel. „Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogot a közigazgatási perek tekintetében az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével együtt kell értelmezni. Ebből következik, hogy a közigazgatási eljárást követően biztosított bíróság előtti megtámadási lehetőség (keresetindítási jog) alkotmányos értelemben véve elégséges jogorvoslat, tekintet nélkül arra, hogy egyfokú vagy kétfokú közigazgatási eljárás előzte azt meg."[21] Álláspontunk szerint a jogorvoslathoz való jog szempontjából a bírósági felülvizsgálatot a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú. Kétfokú közigazgatási eljárás esetén azonban a jogorvoslathoz való alapjog követelménye már érvényesült (az ugyanazon szerven belül magasabb fórumhoz fordulással), itt a bírósági felülvizsgálatban már az „államszervezeti elem" – az igazságszolgáltatás felülvizsgálja a végrehajtó hatalom aktusait – a domináns.[22] Mindez a jogorvoslathoz való korlátozhatóságát (amire a szükségességi/arányossági teszt vonatkozik) is jól tükrözi amellett, hogy az eljárás tisztességes volta egyik megoldásban sem vonható kétségbe.

Jól kitapintható része továbbá a tisztességes eljárásnak a törvény előtti egyenlőség illetve a diszkrimináció tilalma érvényesülése. Ezek az elvek mind a jogalkotásra, mind a jogalkalmazásra irányadóak, amelyeknek saját dogmatikájuk van a tisztességes eljáráson belül. Fontos kiemelni, hogy ezekben az esetekben a jogalanyokat érintő követelményekről van szó, azaz a különböző jogintézmények közötti diszkrimináció (pl. hogy egyes ügycsoportokban egyfokú eljárás, míg más ügycsoportokban kétfokú eljárás van) alappal nem vethető fel. A jogalanyokat érintő diszkrimináció tilalom sérelme az összehasonlíthatósági és indokolhatósági próba alapján dönthető el, míg a megkülönböztetés másik formája, a pozitív diszkrimináció kifejezetten kívánalom a tisztességes eljárás érvényesülése érdekében azokban az esetekben, amikor az az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célozza.

Mint korábban is hangsúlyoztuk, a tisztességes eljárás jogához kapcsolódó követelményekről nem lehet zárt felsorolást adni. A fent kiemeltek azonban jól mutatják, hogy korlátozásban és érvényesülésében eltérő természetű jogok és elvek összessége – azoknak adott esetben alkotmányos korlátozása is – adja ki a tisztességesség követelményét.

---

[21] 838/D/2004. AB határozat, ABH 2008, 2163, 2167.

[22] Természetesen ez utóbbi esetben is van alapjogi elem, csak az nem a jogorvoslathoz való jog, hanem a bírósághoz fordulás joga.

4. A tisztességes eljárás követelményének érvényesíthetősége a bíróság előtti közjogi jogvitákban

A fentiekben már bemutattuk, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye a tisztességes eljárást (tárgyalást) a polgári jogi jogok és kötelezettségek tárgyában folytatott eljárásokra, valamint a büntető vád alapján indult eljárásokra fogalmazza meg. Kérdés, hogy az Európai Egyezmény 6. cikke alá a közigazgatási eljárások besorolhatók-e. Az Egyezményt – így e cikket is – értelmező Emberi Jogok Európai Bíróságának azonban jól körülírható gyakorlata van, amely tendenciájában mindenképpen arrafelé halad, hogy a tisztességes eljárás követelménye egyre inkább kinyílik az ott szövegszerűen jelölt eljárásokon túlra is, egyes közigazgatási jogviták felé. A strasbourgi gyakorlatot áttekintve látható, hogy az ún. közjogi természetű jogviták főszabályként nem tartoznak a 6. cikk hatálya alá. Így nem vonható oda a jogalkotás megítélése, a választások érvényessége, a választási eljárás, a pártok feloszlatása, a katonai szolgálat, politikai menedékjog vagy az állampolgárság megszerzése, illetve az, ha az alkotmányjogi kérdést eldöntő szerv nem fogadja be az indítványt. Ugyanakkor a büntető vád, illetve a polgári jogi jogvita kiterjesztő értelmezése alá bekerülnek egyes közigazgatási jogviták (pertípusok). Így az adózás körében a „büntetőjogi vád" Egyezménybe foglalt szövege teremt lehetőséget a 6. cikkbe foglalt tisztességesség követelményének alkalmazására[23], a polgári jogi jogok és kötelezettségek körében a tulajdont érintő építésügyi perek (kisajátítás, korlátozási kártalanítás, építési engedély). A társadalombiztosítási és szociális juttatások tekintetében – egy-egy részes állam (pl. Németország vagy Magyarország) alkotmányi tulajdonvédelemre vonatkozó gyakorlatának megfelelően – a „javak békés élvezete", azaz szintén a tulajdonvédelem merül fel. A strasbourgi bíróság 2005-től követett gyakorlata szerint így egyes társadalombiztosítási és szociális igények a 6. cikk hatálya alá tartoznak.[24] Polgári jogi jog és kötelezettség körébe nyert besorolást pl. vendéglátóüzlet alkoholárusítási jogával kapcsolatos engedély (holott itt a közigazgatás jár el),[25] vagy 2006-tól a külföldi munkavállaló munkavállalási engedélyéből származó közjogi jogvita[26].

E rövid összefoglalásból is látható, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából az alapvető hangsúly egyre inkább azon van, hogy

[23] Jussila v. Finland [GC] judgment of 23 November 2006, no. 73053/01.

[24] Stec and Others v. the United Kingdom [GC] decision of 6 July 2005, no. 65731/01 and 65900/01.

[25] Tre Traktörer Aktiebolag v. Sweden jidgment of 7 July 1989, Series A no. 159.

[26] Jurisic and Collegium Mehrerau v. Austria judgment of 27 Juloy 2006, no. 62539/00.

az adott bíróság jogvitát bírált-e el, vagy sem, s nem azon, hogy az adott jogvita polgári vagy közigazgatási ügyszakra tartozik-e. A tisztességes eljárás követelménye – az Egyezmény 6. cikkének hatálya – ezen az ágon is kiterjesztő értelmezésben részesül.

A magyar Alkotmány és Alaptörvény bármely (valamely) perben keletkezett jogok és kötelezettségek vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, tehát nem tesz különbséget a polgári jogi és a közjogi jogviták között. Mint fentebb láttuk a magyar alkotmánybírósági gyakorlat sem tesz különbséget, azaz a tisztességesség követelményét egyaránt érvényesíti bármely per esetén.[27] Problémát nem e vonatkozásban találhatunk, hanem abban a tekintetben, hogy milyen ügycsoportokat von az Alkotmánybíróság a közigazgatási határozat, a közigazgatási jogvita fogalma alá. A tisztességes eljáráshoz való jog szempontjából ennek azért van jelentősége, mert a közigazgatási eljárás és per sajátossága – ahogy fentebb erre is utaltunk – speciális követelményeket közvetít a polgári perhez képest, amelyet a tisztességesség megítélésekor értékelni kell.[28]

A magyar Alkotmánybíróság a közigazgatási ügyek körének meghatározásakor bizonytalanságot mutat. Így pl. nem sorolta a közigazgatási határozat körébe az agrártámogatások iránti pályázatok elbírálása során hozott hatósági döntéseket,[29] holott ezekben az ügyekben (mind a támogatási kérelmek mind a kifizetési kérelmek elbírálásakor) hatóság (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal) jár el, a jogerős határozat felülvizsgálatát a közigazgatási és munkaügyi bíróság végzi. Nem sorolta a közigazgatási határozatok körébe az állami vagyonnal gazdálkodó ügynökségeknek a vagyongazdálkodás körében hozott döntéseit azon az alapon, hogy ezek tulajdonosi döntések,[30] holott nyilvánvaló, hogy ezekben a döntésekben az állam javára való aszimmetria fellelhető, a döntést közigazgatási szerv hozza. Szintén nem tekintette a közigazgatási határozatok körébe sorolandónak a községalakítás körében meghozott köztársági elnöki

---

27 E témával összefüggésben lásd részletesebben: KÖBLÖS Adél: *Közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata – alkotmányos háttér.* (kézirat) Budapest, NKE KTK, 2014.

28 Gondoljunk csak a tisztességes eljárásból következő fegyveregyenlőség elvére, amely a polgári perben azt közvetíti, hogy a mellérendelt jogviszony egyensúlya fel nem boruljon, míg közigazgatási perben eleve aszimmetrikus a helyzet az állam és a polgár között keletkezett jogvitában.

29 Ld. a 719/B/2001. AB határozatot (ABH 2002, 1552, 1558–1559); 794/D/2004. AB határozatot (ABH 2005, 1496, 1501-1502).

30 1534/B/1990. AB határozat (ABH 1991, 602, 603.).

döntést,[31] vagy a fegyveres szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyával összefüggő döntéseket.[32]

Az eljárási típusokat tekintve – az alkotmány alapján – nem tartotta a közigazgatási bíráskodás körébe tartozónak az Alkotmánybíróság, ha a bíróságok nemperes eljárásban nyilvántartási feladatokat látnak el.[33]

Mindemellett természetesen elévülhetetlen érdemei vannak a magyar Alkotmánybíróságnak abban, hogy a tisztességes eljárás követelménye alkalmazott és érvényesíthető elv lett a közjogban. A közigazgatási bíráskodás – jelenleg zajló – továbbfejlesztése során a közjogi jogviták esetleges törvényi definíciója sorvezetőként is szolgálhat a későbbiekben akár az Alkotmánybíróság számára is.

A rendes bírósági gyakorlatot tekintve azt mondhatjuk, hogy a tisztességesség követelményének a Ket.-ben való megjelenése zsinórmértékül szolgál az ítélkezés számára is. Említhetnénk például azt a döntést, amelyben a Kúria az adott ügyben megállapította ugyan, hogy az eljárásról való értesítés elküldése és az elsőfokú határozat kézbesítése késedelmes volt, de ezek a késedelmek a felperes ügyféli jogainak gyakorlását nem korlátozták, az eljárási jogai nem sérültek, a jogorvoslatot igénybe vehette, joghátrány nem érte. A Kúria szerint önmagában az a körülmény, hogy amikor a felperes az értesítést kézhez vette az elsőfokú határozat meghozatalra került, nem olyan körülmény, amely elzárta vagy megfosztotta volna a felperest az ügyféli jogai gyakorlásától, mert a felperes jogorvoslattal élhetett, a jogait gyakorolhatta. A tisztességes ügyintézés Ket.-ben foglalt szabályának megsértése az ügy érdemére kiható jogsértés hiányában nem állapította meg.[34] Tehát a Kúria szerint nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog, ha az ügyfél ügyféli jogait gyakorolhatja, jogorvoslattal élhet a késedelmes eljárásról való értesítés kapcsán.

Egy másik ügyben, immár a közigazgatási jogvitát elbíráló bírósági eljárásra irányadóan a Kúria azt rögzítette, hogy a tisztességes eljárás jogát csak az a bírói mulasztás sérti, amely akadályozza, illetve szükségtelenül, aránytalanul korlátozza a peres felek perbeli cselekményeit. Amennyiben a közlekedési

[31] 1044/B/1997. AB határozat (ABH 2004, 1160, 1169.).

[32] 578/B/1992. AB határozat (ABH 1993, 590, 591.).

[33] A 139/D/2007. AB határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozók szerint a bíróság a jogtanácsosi igazolványok kiállítása esetén nem bírósági nemperes eljárást folytat le, hanem közigazgatási tevékenységet végez, amely véleményt az Alkotmánybíróság nem osztotta (ABH 2009, 2045, 2051).

[34] Kfv. VI. 37.177/2011/6.

jogszabályok megsértését a hatóság a közigazgatási jog keretei között bírálja el, úgy a szabálysértési törvényi szabályok egyidejűleg nem alkalmazhatóak.[35]

5. Összegzés

A fenti a tanulmány a tisztességes ügyintézéshez való jogra és a tisztességes eljáráshoz való jogra próbált egyfajta rálátást biztosítani. A teljesség igénye nélkül emelte ki a főbb csomópontokat, utalt esetleges ellentmondásokra. Tendenciáját tekintve mind a tisztességes ügyintézés, mind pedig perekre irányadó tisztességes eljáráshoz való jog tartalma egyre bővül. A közigazgatási eljárásokat tekintve e jog érvényesülését nagymértékben pontosítaná a közigazgatási jogvita fogalmának meghatározása, továbbá az eljárási törvényekben (a hatósági és a bírósági eljárásról szóló törvényben) további speciális alapelvek meghatározása. Jogállamban az ügyféli jogok érvényesülése szoros összefüggésben van azzal a követelménnyel, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket."[36]

[35] Kfv. IV. 37.366/2012/4.

[36] 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.

A JÓ KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEI ÉS A KET.
Jog, igazgatás, kultúra

JÓZSA Zoltán*

„Azzal, hogy egy államigazgatási rendelkezés olyan fogalmakat használ, mint megfelelő, tanácsos, hasznos, alkalmas, méltányos, igazságos, helyes, szükséges, alkalmazható, célravezető, ésszerű, megbízható, illetve elegendő vagy ezek ellentéteit, arra kényszeríti a köztisztviselőket, hogy önkényesen döntsenek, és etikai döntéseket hozzanak."[1]

1. Bevezetés

Az európai integráció folyamata – a létező vitás álláspontok[2] ellenére – egy új jogi rend kialakulásaként is értelmezhető. Míg az Európai Szén és Acélközösségre vonatkozó szerződés speciális és lehatárolt volt (traité loi),[3] addig az Európai Gazdasági Közösség már nyitott rendelkezésen (traité cadre)[4] alapult, ami a célok megvalósítására tágabb időhorizontot vázolt fel, lehetővé téve a kibontakozó gazdasági, társadalmi, politikai folyamatok kiteljesülését. Az integráció jogi jellege napjainkban a másodlagos jogi normák[5] és az Európai Bíróság dinamikusan változó esetjoga által meghatározott.

Figyelemmel arra, hogy az acquis communautaire alkalmazása a közösségi tagság feltétele, az újonnan belépő tagállamoknak is erős a percepciója abban a

* Tanszékvezető egyetemi docens, Ph.D. habil. (SZTE ÁJTK).

1 Candein, 1983. In: GULYÁS Gyula (szerk.): *Közszolgálat és etika*. Budapest, Helikon, 1997.

2 Az Unió jogi karaktere jelenleg is viták tárgya, a közösségi jog mint független jogrendszer részben elfogadott, részben pedig elutasított.

3 Szerződéses törvény, vagy törvényi szerződés.

4 Keretszerződés.

5 Az európai intézmények, vagyis a Bizottság, a Tanács és a Parlament által elfogadott jogszabályok.

tekintetben, hogy az európai közösség vagy az Európai Unió – más vonások és jellemzők mellett – jogi közösség is egyben.

A tagállamok gyakorlata azonban azt mutatja, hogy a közös jogi standardok végrehajtása, megvalósítása tekintetében meglehetősen jelentősek az eltérések.[6] Nem véletlen, hogy az Unió egyre nagyobb hangsúlyt helyez az eljárási normákra, továbbá az Európai Bíróság is esetjogi döntései révén konkrét eljárási és szervezeti kötelezettségeket fogalmaz meg, melyeknek meg kell felelniük a nemzeti közigazgatásoknak.

A rendeletek kötelező jellege, illetőleg az irányelvek szabályozott átültetése ellenére azonban a nemzeti közigazgatások reakciója változó maradt, s az „út függőség" jelensége dominál az elvárásokkal szemben. Eszerint a „történelem számít", azaz a múlt meghatározza a jelen döntéseit, függetlenül attól, hogy a múltbeli körülmények már nem relevánsak. Minden egyes megtett lépés a korábbi úton erősíti annak elfogadottságát, s csökkenti a letérés valószínűségét. Mindez a közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerében a hagyományok, az intézményi gyakorlatok, értékek és normák, eljárások stb. máig ható szerepére utal.

Mindeközben az uniós intézmények próbálnak alternatív utakat, módozatokat találni az uniós jog hatékony végrehajtása érdekében. A jó közigazgatáshoz való jog deklarálása egy új állomást jelentett ebben a folyamatban, mivel részben megfogalmazta azokat a jogi kötelezettségeket, melyek az uniós jog általános alapelveiből következnek, másrészt megnyitotta a lehetőséget a nemzetközi diskurzusra a közigazgatási értékek, normák és a követendő magatartási minták felett.

A helyes hivatali magatartás európai kódexe nemcsak konkretizálta a jó közigazgatáshoz való jogot, de meghatározta azokat a kritériumokat is, melyek alapján az európai ombudsman vizsgálhatja az uniós intézmények hibás eljárását, döntéseit. Mindez a folyamat a közigazgatás, a közszolgáltatások etikai kérdéseit is előtérbe helyezte, az igazgatási kultúra vizsgálatával a középpontban.

2. Az igazgatási kultúra szerepe

Az európai intézmények kialakulása nem jelentett egyben keretet az európai igazgatási kultúra számára, jóllehet maga a kifejezés előfordulása közvetetten

[6] A gazdasági és pénzügyi válság kirobbanása, valamint az euróövezet válsága hívta fel a figyelmet arra, hogy egyes tagállamokban (pl. Görögország) komoly problémák vannak a közösségi joganyag végrehajtásával, nem utolsó sorban a rosszul működő hivatali bürokrácia miatt.

utalt az uniós szabályok eredményes végrehajtása céljából egyfajta kulturális előfeltételre. A közös igazgatási kultúra, mint az európai intézmények meghatározó eleme fontos szereppel bír a tagállami adminisztrációkkal való kapcsolatban, különösen az egyes szakpolitikai területeken. Ebben az értelemben az igazgatási kultúra kialakulása, fejlődése az intézményes politikák céljainak megvalósulásával párhuzamosan formálódott.

Az igazgatási kultúra fogalmát a kultúra tág értelemben vett fogalmából vezethetjük le, mely az antropológiában, a társadalomtudományokban elfogadott. Az igazgatási kultúra percepciók, értelmezések, közös értékek, konvenciók, hagyományok, szokások, magatartások, jogi normák stb. együttese. Természetes, hogy az igazgatási kultúra szerves részét alkotják azok a jogszabályokat is, melyek meghatározzák a közvetlen magatartást. Az igazgatási vagy adminisztrációs kultúra szorosan összefügg a jogi és politikai kultúrával, melybe mélyen beágyazódik. Ahogy több szerző[7] is megállapította, az igazgatási, adminisztratív kultúra az „intézményi tudatalatti része."

Fontos kiemelni, hogy az igazgatási kultúra különbözik nemcsak nemzetek között, de az egyes területi szintek, ágazatok és szervezeti típusok tekintetében is. Sőt, eltérő lehet azonos szervezeten belül az egyes részlegek vonatkozásában is. Más a kultúrája – strukturális helye és feladatai alapján – a központi szerveknek, illetőleg mások az értékei és normái a területi és helyi intézményeknek, jóllehet ez a differencia viszonylag kevésbé érzékelhető. A nemzeti kultúrák olyan sajátosságokkal rendelkeznek, melyek megalapozzák, meghatározzák a lokális identitást is.

Amikor tehát a Bizottság vagy más európai intézmény is felhívja a figyelmet arra, hogy az igazgatási kultúra számít, mivel az uniós jog hatékony végrehajtása jelentősen függ a közszervezetek és közhivatalnokok attitűdjeitől, magatartásától, nem hagyható figyelmen kívül a nemzeti sajátosságok meghatározó szerepe.

Egyszerű példával élve, abban az igazgatási rendszerben, ahol a korrupciónak mély tradíciói vannak, a jogi standardoknak nincs olyan kötő ereje, mint azokban a rendszerekben, ahol a jog tisztelete, az objektivitás és a pártatlanság érvényesül. A korrupció ugyanis legalább annyira kulturális, mint gazdasági, jogi, társadalmi probléma. Ugyanígy hangsúlyozni szükséges, hogy az állammal szembeni egyéni jogok érvényesítése sokkal hatékonyabban érhető el

[7] Pédául Michelle Cini: Administrative Culture in the European Commission: The Cases of Competition and Environment. In: Neil Nugent (ed.): *At The Heart of the Union. Studies of the European Commission*. 2end ed. Hondmills, Macmillan Press, 2000. 73–74.

szolgáltatás-orientált közigazgatással, mint ott, ahol a hivatalnokok még mindig makacsul ragaszkodnak az állampolgárok alárendelt pozíciójához.

Figyelemmel tehát az uniós jog hatékony megvalósításának a követelményére a tagállamokban, az igazgatási kultúra közelítésének, harmonizálásának a szükségessége nyilvánvaló. Erre vonatkozóan azonban nem találunk kifejezett uniós stratégiát, mégis a nemzeti közigazgatások befolyásolására különböző mechanizmusokat, eszközöket figyelhetünk meg. Az első körbe tartoznak a jogi standardok, míg a másodikba a közös magatartási elvárások.

Az eljárási és szervezeti standardok alkalmazása a nyolcvanas évektől vált meghatározóvá az unió gyakorlatában, különösen azokon a területeken, ahol minőségi eljárási vagy intézményi intézkedésekre volt szükség.

2.1. Eljárási standardok

Eljárásközpontú jogi aktivizmus figyelhető meg, különösen a környezetvédelmi szakpolitika területén. Ennek példája lehet a Tanács 85/337/EGK irányelve, mely néhány köz-és magánberuházás környezetre gyakorolt hatásának a felmérésével kapcsolatban született. Az irányelv célja olyan minimális eljárási standardok meghatározása, melyek a döntések magas racionalitását biztosítják. A rendelkezés központi eleme egy olyan átfogó (comprehensive) információs rendszer kiépítése, melynek révén a közvélemény kifejtheti a véleményét, még mielőtt a szándékozott beruházás környezetvédelmi hatásai jelentkeznének.

Egy további példa a közösségi vámkódexre vonatkozó 2913/92/EGK Tanácsi rendelet, mely speciális szabályokat tartalmaz a vámeljárás egyszerűsítése, a vámhatóságok döntése, illetőleg azok visszavonása tárgyában.

A 90/313/EGK irányelv, melyet a 2003/4/ EK irányelv helyezett hatályon kívül a környezetvédelemmel kapcsolatos információkhoz való szabad hozzáférésről, különös jelentőséggel bír. Az irányelv ugyanis elindított egy általános tendenciát, melynek köszönhetően a hatóságok által birtokolt információkhoz még nagyobb hozzáférés vált lehetővé, ily módon az irányelvnek ún. spill over (túlcsorduló) hatása volt.

Természetesen az információszabadság már jóval ezelőtt biztosítva volt Európában, különösen a skandináv államokban. Ugyanakkor az előbbi hatást igazolja, hogy Nagy Britanniában, ahol hosszú hagyománya volt az állami, hivatali titkok[8] megőrzésének, a 2000-ben elfogadott törvény már lehetővé tette a

[8] Official Secrets Act 1911.

hivatalos információkhoz való hozzáférést. Németországban az akták és a dokumentumok rendszerint csak a közigazgatási hatósági eljárás résztvevői számára voltak nyitottak, azonban 2005-ben a szövetségi információs törvény itt is szélesre tárta a kapukat, és lehetővé tette azok megismerhetőségét.

Az OECD SIGMA programja[9] 1999-ben adta ki az európai közigazgatás alapelveit tartalmazó dokumentumát, részletesen kifejtve azokat az alapelveket, melyek alkalmazása elvárás a csatlakozni kívánó országok közigazgatásával szemben az államigazgatási hatósági ügyek intézése során. A publikált alaplevek köre átfogó. A megbízhatóság és kiszámíthatóság nemcsak a jog uralmát jelenti, hanem az arányosság követelményének a teljesülését, a fair eljárást, a cselekvés időszerűségét, a professzionális, integrált közszolgálatot és az egyenlő elbánás követelményét.

A nyitottság érvényesülése lehetővé teszi az állami szervek külső vizsgálatát, míg az átláthatóság az ellenőrzés és a vizsgálat céljának megvalósulását. Fontos alapelv a hatékonyság és a hatásosság, ami – némileg leegyszerűsítve – a felhasznált források és az elért eredmények összevetése révén állapítható meg.

A dokumentum hangsúlyozza, hogy az európai államok tradicionális közigazgatási struktúrájának nemcsak a modern kor elvárásaihoz, hanem az uniós tagságból fakadó követelményekhez is alkalmazkodnia kell, amely szintén változó. A tagállamok közhivatalnokai és a Bizottság közötti folyamatos kapcsolat, az acquis communautaire kiszámítható és egyenlő standardok melletti végrehajtása, továbbá a közös igazgatási értékek és alapelvek a nemzeti adminisztrációk konvergenciáját eredményezhetik. Mindez az Európai Közigazgatási Tér[10] kialakulásaként írható le.

2.2. Intézményi, szervezeti standardok

Nemcsak az eljárási, hanem az intézményi követelmények is döntően befolyásolhatják a közösségi jog hatékony végrehajtását. Az Európai Bíróság 1990-ben hozott döntése a tagállamok intézményi kapacitásával kapcsolatos kötelezettségét érintette. Ugyanakkor a Bíróság kiemelte a tagállami autonómiát mind a szervezetrendszer, mind pedig a feladat-és hatáskörök meghatározása tekintetében.

---

[9] OECD European Principles for Public Administration. SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, 1999.

[10] Az Európai Közigazgatási Tér fogalma napjainkban is vitatott, éppúgy, mint a tagállamok közigazgatásának konvergenciája vagy divergenciája.

Azóta növekvő kihívást jelent az uniós jogalkotás számára a stabil szervezeti előfeltételek meghatározása a különböző politikák szabályozása kapcsán.

A szervezeti standardok szerepét illusztrálja a tagállamok szabályozási feladatainak meghatározása. A telekommunikációs szolgáltatások jó példával szolgálnak erre. Egy uniós irányelv rögzíti, hogy a nemzeti szabályozó hatóságok jogilag és funkcionálisan is függetlenek legyenek minden szervezettől, amely telekommunikációs szolgáltatásokat, hálózatokat működtet. Egy további példa az adatvédelem területéről hozható. A releváns uniós irányelv szerint a nemzeti felügyeleti hatóságnak hatáskörei gyakorlása során teljesen függetlennek kell lennie.

A számtalan ügynökség[11] kialakulása a tagállamokban –az uniós jog kifejezett előírása nélkül is – illusztrálja a nemzeti közigazgatások szervezeti viszonyainak a fokozatos változását. A decentralizált ügynökségek, melyek technikai, tudományos vagy igazgatási feladatokat látnak el, az uniós intézményeket segítik a szakpolitikai döntéshozatalban és az intézkedések végrehajtásában. Nagy számban működnek az uniós programok keretében végrehajtó ügynökségek is, melyek elsősorban a Bizottság munkájához kapcsolódnak. S végül megemlíthetők az Euratom szerződés alapján létrehozott ügynökségek, melyek szintén több területen szolgálják az uniós célokat, így például a nukleáris programok összehangolásával, a nukleáris energiával kapcsolatos ismeretek terjesztésével, a finanszírozás biztosításával.

A fentiek nyomán felvethető a kérdés: vajon az eljárási és az intézményi transzformáció a nemzeti igazgatási kultúrák konvergenciáját eredményezi? Az empirikus kutatások azt mutatják, hogy az intézményi sajátosságok erősíthetik vagy gyengíthetik a közhatalom gyakorlásának sajátosságait, bővíthetik vagy csökkenthetik annak jellemzőit.

A szervezeti magatartások, értékek és normák az új intézményi szerkezetben új eljárások alkalmazásakor megváltozhatnak. Így például a szabályozó hatóságok esetében egy bizonyos mértékű testületi szellem kialakulása figyelhető meg, függetlenül attól, hogy hivatalnokok eltérő nemzeti adminisztrációhoz tartoznak. Ezen intézmények esetében a szervezeti kultúra erősebben konvergál, mint a tradicionális nemzeti hatóságok viszonylatában.

[11] Az Unióban elsősorban az új funkciók megjelenése, illetőleg az egyre intenzívebb kapcsolatok igényelték a különböző ügynökségek intézményesítését, míg a tagállamokban az ügynökség-típusú szervek elterjedése a NPM-mozgalom része volt. Ld. erről részletesen: K. VERHOEST – S. V. THIEl – G. BOUCKAERT – P. LAEGREID (ed.): *Public Sector Organizations. Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries.* Palgrave Macmillan, 2012. 400–413.

Az Alapvető Jogok Európai Chartájának 41. cikkelye rögzíti a jó közigazgatáshoz való jogot, melynek megvalósulásához kemény (jogi) és soft (etikai) elemek egyaránt szükségesek. Jóllehet a Charta ezen cikkelye csak az uniós intézményekre nézve jelent kötelmet, azonban a koncepció futótűzként terjedt a kontinensen. Finnország már 1999-ben felvette az alkotmányába a jó közigazgatás alapelveit. A brit parlamenti biztos hagyományos funkciója a közhivatalokban tevékenykedők magatartásának vizsgálata, számtalan kritériumot alkalmazva a hivatali visszásságok (maladministration) kiszűrése céljából.

A Chartában szereplő jó közigazgatáshoz való jog a jog uralmának (rule of law) segédelveit tartalmazza, úgymint pártatlanság, fair eljárás, a meghallgatáshoz, az indokoláshoz való jog, valamint az ésszerű határidőn belül történő döntéshez való jog. Az európai ombudsman további lépéseket javasolt az eljárások sajátosságaira, valamint a közszolgálati alkalmazottak etikai kódexére vonatkozóan, közvetlenül is befolyásolva ezzel az uniós intézmények, s közvetten a tagállami közigazgatások kultúráját.

3. Az Új Közmenedzsment hatása

A globalizálódó világgazdaság egyre élesebb versenye nyomán számos ország jelentős erőfeszítéseket tett közszektorának, közigazgatásának modernizációja érdekében. A csökkenő források és a költségvetési megszorítások következtében erősödött a privatizáció szerepe, s a közigazgatási reformok révén csökkent a közszektor kiadása is. Az európai nemzetállamok közigazgatására jelentős befolyással bíró New Public Management míg az Egyesült Királyságban, Új-Zélandon vagy Ausztráliában megerősítette a menedzser jellegű igazgatási kultúrát, addig nehézségeket okozott a kontinensen, ahol a jogias szemlélet dominált. A helyzet még ellentmondásosabb volt a közép-kelet európai régióban, ahol a menedzseri koncepció helyenként bizonytalansághoz és korrupcióhoz[12] vezetett, mivel a hatékony szabályközpontú intézményi keretek[13] vagy hiányoztak, vagy fejletlenek voltak.

A menedzser jellegű reformok ellentmondásos következményei ellenére indokolt megvizsgálni, hogy milyen jellegű kezdeményezések, mely területeken vannak összhangban a közigazgatás céljaival, amely nem profitorientált, s amely a

[12] Különösen a PPP-programok (kollégiumok, uszodák, tornatermek stb. építése) kapcsán vetődött fel a közösségi érdekek sérelme, háttérbe szorulása.

[13] A klasszikus weberi bürokrácia csak felemás módon, ellentmondásosan épült ki ebben a régióban.

közösségi jó megvalósításán munkálkodik, elismerve és védve az egyéni jogokat. Általánosságban elmondható, hogy a menedzser jellegű kezdeményezések látható nyomott hagytak az európai közigazgatások arculatán. Az eljárások egyszerűsítése, a szolgáltatás-központúság, az értéket a pénzért (value for money) elv érvényesítése, alkalmazása, a köz-és a magánszektor szélesedő kooperációja egyenként és összességében is sikeres kezdeményezésnek tekinthető.

Ugyanakkor a '70-es, '80-as évek Új jobboldali mozgalmai, zászlójukon a gazdaság liberalizációjának, piacosításának a jelszavával, csökkentették a közjogi felelősség súlyát, mivel a magánjogi eszközök részben átvették a közjogi mechanizmusok szerepét.

Az uniós szolgáltatási direktíva[14] – minden esetlegessége és hibája ellenére – nemcsak a belső közös piac kiteljesedése szempontjából jelentős, hanem az adminisztratív kapcsolatok közös koncepcionális alapjainak megteremtése szempontjából is. A szolgáltatási irányelv elősegítette a nemzetek közötti kooperációt is. Számos másodlagos jogi norma hozzájárult a vertikális és horizontális kooperációhoz az unión belül. A növekvő számú testület, tanács, bizottság, melyek a nemzeti képviselőkből állnak, csakúgy, mint az európai ügynökségek vezető testületei, hozzájárulnak az intenzív véleménycseréhez a tagállamok hivatalnokai között. Ez azt jelenti, hogy a gondolkodás és hozzáállás folyamatos változása tapasztalható a napi munkában.

Ami a fentiek alapján mindenképpen kiemelendő, hogy ténylegesen kétirányú, kölcsönös folyamatról van tehát szó: egyfelől az uniós szervek és tisztségviselők, másfelől a tagállamok és azok hivatalnokai is a közös cél, az integráció kiterjesztésén, elmélyítésén munkálkodnak, egyre stabilabb, megbízhatóbb közös kulturális alapokat megteremtve.

4. A jó közigazgatáshoz való jog

A jó közigazgatáshoz való jog mint alapjog meghatározása elősegítette a jogi és a jogon kívüli eszközökről és alapelvekről szóló vitát, ami iránymutatásul szolgálhat az uniós és a tagállami intézmények gyakorlatában. 2001-ben az Európai Parlament elfogadta A helyes hivatali magatartás kódexét, amely a kötelező elvárások mellett, mint jogszerűség, pártatlanság, objektivitás, arányosság stb. lefektetett egyéb követelményeket is, úgymint udvariasság, szolgáltatás-köz-

[14] Ld. erről bővebben: Timm RENTROP: The Service Directive: What is Actually New? *EIPASCOP* 2007. 17–22.

pontúság, korrektség stb. Jóllehet a kódex az európai intézmények számára jelent iránymutatást, hamarosan a nemzeti közigazgatások számára is modellként szolgált, és egyben vita tárgyát is képezte. Az Európai Tanács által 2007-ben a Jó közigazgatásra vonatkozó ajánlások kerültek elfogadásra.

A Kódex és az Ajánlás kötelező és javasolt elemek együttesét alkotja, jogi alapelveket és programszerű iránymutatásokat tartalmaz.

Hasonló kombinációkat felfedezhetünk nemzeti szinten is. A 2007-ben elfogadott spanyol Alapvető statútum a közszolgálat számára[15] külön fejezetet szentel a helyes hivatali magatartásnak. Eltérő és hagyományosabb technikát alkalmazott a 2010-ben elfogadott brit Alkotmányos reformról és kormányzásról szóló törvény,[16] mely jóllehet nem tartalmaz a közhivatalnok magatartására vonatkozó rendelkezéseket, de előírja a Közszolgálati Hivatali Magatartás Kódexének az adaptációját, elválasztva ezzel a jogi kötelezettségeket a magatartási szabályoktól.

Az igazgatási intézmények és az adminisztratív kultúra konvergenciájának egy további instrumentuma a nyitott koordináció eszközének elterjedése. Használata a nemzetközi együttműködésben fokozatosan bővül, mivel a soft law kategóriájába sorolandó módszerek jellemzik. A közösen megfogalmazott célok, indikátorok, jó gyakorlatok a tagállamokat változó mértékben kötelezik, ugyanakkor ezek sohasem öltenek irányelvi, határozati vagy rendeleti formát.

A nemzeti közigazgatások konvergenciáját, közeledését elősegítő stratégiák és módszerek számbavételét követően feltehető a kérdés, hogy vajon azok jogilag támogathatóak-e és szükségesek-e az uniós integráció erősítése céljából? Elvezet-e ez a folyamat egy olyan egységes európai igazgatási kultúrához, melyben többé már nem meghatározó a nemzeti közigazgatások szerepe?

Az EUSZ 4. cikkének 2. bekezdése rögzíti, hogy: „Az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint a nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi önkormányzatokat is…" Jóllehet a közigazgatás nincs kifejezetten megemlítve, vita tárgyát képezheti, hogy az a politikai és alkotmányos berendezkedés részét képezi-e? Úgy gondoljuk vitán felül, hogy igen.

Ezen túl az alapszerződés 3. cikke kiemeli, hogy „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokszínűségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének a megőrzését és további gyarapodását."

---

15 Estatutó Básico del Empleado Publico, B. O. E. núm. 89.

16 Constitutional Reform and Governance Act 2010.

Ugyanakkor a fenti kitételek nem jelenthetik azt, hogy a közösségi jog végrehajtása sérelmet szenvedhet. Annál is inkább, mert szintén a 4. cikk tartalmazza, hogy a tagállamoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük a tagállami kötelezettségből fakadóan, illetőleg az uniós intézmények döntéseinek végrehajtása érdekében. Az Unió hatáskörében eljárva jogosult olyan eljárási és szervezeti standardokat meghatározni, amelyek a végrehajtás sikerességét elősegítik.

A jog uralmának az elfogadása és végrehajtásának a kötelezettsége Az Alapvető Jogok Európai Chartájából fakad, illetőleg az Európai Bíróság esetjogi döntéseiből. Néhány követelmény visszavezethető az Emberi Jogok Európai Konvenciójára is.

A jogi szempontok mellett felvetődik az az általános kérdés is, hogy milyen mértékig szükséges és indokolt a tagállami közigazgatások kulturális integrációja? Az bizonyos, hogy egyre több és több uniós intézmény bír befolyással a tagállamok politikai és adminisztratív kultúrájára, ugyanakkor ez nem jelenthet egyfajta uniform strukturális és kulturális azonosságot. A politikai és kulturális pluralizmus, sokszínűség a közös intézményi, jogi kereteken belül elősegítheti a gazdasági célok és politikai aspirációk megvalósítását.

Az uniós jog hatékony megvalósítása érdekében a különböző szervezetek létrehozását előíró jogi normák (független szabályozó hatóságok, a szolgáltatások szabad áramlását lehetővé tevő intézmények) a különböző eljárási kötelezettségek (részvétel a környezeti beruházások hatásvizsgálatában), továbbá a jogon kívüli egyéb mechanizmusok egyenként és összességükben is az európai igazgatási, adminisztratív kultúra irányába hatnak.

Az általános elvek és standardok adaptálása addig folytatható, amíg a nemzeti kulturális sajátosságok transzformálása nem veszélyezteti az uniós jog végrehajtását, s nem kerül ellentmondásba az Unió közös értékeivel és alapelveivel.

Az európai igazgatási kultúra kialakulása inkrementális folyamat, amely megerősíti az uniós jog, valamint a jogon kívüli eszközök szerepét. Ezen eszközök és módszerek alkalmazásnak a szükséges funkcionális határokig kell elmennie, mivel egy uniform európai igazgatási, adminisztratív kultúra nemcsak nem kívánatos, de vélhetőleg a gyakorlatban sem valósítható meg.

Ahogy az EUMSZ XXIV. címében az igazgatási együttműködésről megállapítja:

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

(2) Az Unió támogathatja a tagállamok azon erőfeszítését, 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 foglalja 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.

(3) E cikk nem érinti sem a tagállamoknak az uniós jog végrehajtására vonatkozó kötelezettségeit, sem pedig a Bizottság előjogait és feladatait. E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás között, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek.

5. A helyes hivatali magatartás kódexe

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 41. cikke garantálja a megfelelő ügyintézéshez való jogot[17] mint alapjogot. A lisszaboni szerződés 2009 decemberi hatálybalépése óta az Alapjogi Chartának ugyanolyan jogi ereje van, mint a szerződéseknek, így mindenki joggal várja el az uniós intézményektől ügyeinek megfelelő intézését.

A megfelelő ügyintézéshez való jog magába foglalja:

a) mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák;

b) a személyre vonatkozó iratokba a bizalmas iratkezeléshez, illetőleg a szakmai és üzleti iratokhoz fűződő jogos érdekének tiszteletben tartása mellett betekinthessen;

[17] A megfelelő vagy gondos ügyintézéshez való jog tartalma heterogén. Ún. „umbrella right"hiszen több olyan elemet is tartalmaz, melyek megtalálhatók a helyes hivatali magatartás kódexében is. Ld. erről bővebben: Shiffner Imola: A gondos ügyintézés elvének érvényesülése az Európai Unió gyakorlatában. In: Papp Tekla (szerk): *A jó állam aspektusai, perspektívái: Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete.* Szeged, Pólay Alapítvány, 2013. 45–57.

c) az igazgatási szervek döntéseinek indokolási kötelezettségét;
d) az általános elvek alapján az intézmények és az alkalmazottak által feladatuk teljesítése során okozott károk megtérítésének a kötelezettségét;
e) szabad nyelvhasználatot az unió hivatalos nyelvén.

Az európai ombudsman 2012 júniusában tette közzé az uniós közigazgatás által követett etikai normák összefoglalóját. Ezeket öt közszolgálati alapelvben fogalmazta meg:

1. Az Európai Unió és annak polgárai iránti elkötelezettség;
2. Tisztességesség;
3. Tárgyilagosság;
4. Mások tisztelete;
5. Átláthatóság.

A helyes hivatali magatartás kódexének hatálya az uniós intézményekre, szervekre, hivatalokra, az unió tisztviselőjére és egyéb alkalmazottjára terjed ki.

A kódexben található normák egy része közjogi normának minősül, s alkotmányos alapértékeket testesít meg. Ilyennek tekinthető a nyitottság, az átláthatóság, az elszámoltathatóság, a hatalommal való visszaélés tilalma vagy akár az objektivitás követelménye.

Emellett találkozhatunk tipikus államigazgatási eljárási normákkal is, mint például a tisztességes eljárás, az arányosság követelménye, az indokolási kötelezettség, a jogorvoslathoz való jog, meghallgatás kötelezettsége, hiánypótlásra történő felhívás, az ésszerű határidőn belül történő döntéshozatal.

Harmadsorban a dokumentum nevesít olyan magatartási, etikai szabályokat is, amelyek betartása nemcsak az uniós szervek hivatalnokaitól, hanem a tagállami köztisztviselőktől is elvárható. Ilyen például a megfelelő, udvarias, szolgálatkész viselkedés, az egyéni és magánszféra tiszteletben tartása, stb.

S végül meg kell említeni azokat az elvárásokat, amelyek mintegy kiegészítésül megkönnyítik a jogérvényesítést az ügyfelek számára, mivel előírják azok tájékoztatását, a panaszjog érvényesítésének lehetőségét, a dokumentumokhoz való hozzáférést stb.

A kódex jövőbeli szerepére utal, hogy annak tartalmát a gyakorlati tapasztalatok fényében kétévente felül kell vizsgálni.

6. A jó közigazgatás alapelvei és a Ket.

Ha a korábbiakban hivatkozott uniós dokumentumokat és a jelenleg hatályos közigazgatási hatósági eljárási törvényt vizsgáljuk abból a szempontból, hogy

milyen megfelelés van a törvény rendelkezései és az unió által nevesített megfelelő ügyintézéshez való jog között, a következőket szögezhetjük le.

Gyakorlatilag a megfelelő ügyintézéshez való jog mind az öt tartalmi eleme fellelhető az eljárási kódexben,[18] az alapelvek között. Sőt az ügyfelek meghallgatásának a kötelezettsége, az adatkezelés, a döntések indokolási kötelezettsége, valamint a szabad nyelvhasználat további intézményekben, illetőleg részletszabályokban is jelen van. Szintén megtaláljuk az alapelvek körében azt a kötelmet is, mely szerint a közigazgatási hatóság a nem jogszabályszerű eljárással okozott kárt a polgári jog szabályai szerint megtéríti.

Ha tágabb vizsgálati és elemzési keretet alkalmazunk, akkor újfent kiemelendő, hogy a helyes hivatali magatartás kódexe nemcsak tételes jogi követelményeket ír elő, hanem jelentős számban utal etikai, morális elvekre, magatartási szabályokra is, melyek megtalálhatók a Ket.-ben is.

Az etikai jellegű normáknak a hatósági eljárásban történő érvényesülésére – a teljesség igénye nélkül – három példát említenénk.

A célszerűség elvét írja elő a kódex 7. §-a, amikor rögzíti, hogy : „A közigazgatási hatóság a költségtakarékosság és a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az ügyfélnek és a hatóságnak a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen."

E mellett a Ket. 69. § (2) bekezdése kimondja, hogy „Az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását, üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek – a körülmények körültekintő mérlegelése alapján – akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének a hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában."

S végül hivatkozhatjuk a kódex 140. § (3) bekezdését, mely szerint „ A végrehajtást megindító hatóság a kötelezett kérelmére kivételesen akkor függeszti fel a végrehajtást, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal."

A fentieken túl az etikai elvek kivétel nélkül szerepelnek – kellő részletességgel – a Magyar Kormánytisztviselői Kar Hivatásetikai Kódexében, melynek szabályait 2013. szeptember 1-jétől kell alkalmazni a hazai gyakorlatban. A Kódex előzménye a korrupció megelőzése és a közigazgatás-fejlesztés átte-

[18] Hasonló álláspontot képvisel Chronowski Nóra is. Chronowski Nóra: A megfelelő ügyintézéshez, tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jog az Európai Unióban és Magyarországon. In: Csefkó Ferenc (szerk.): A közigazgatás és az emberek. *Pécsi Közigazgatás-tudományi Közlemények,* 5., 2013. 85–103.

kintése című ÁROP-1.1.21-2012-001 projekt volt, mely egyfelől a közszolgálati hivatásrendek és a különböző állami szervek etikai szabályait vizsgálta felül, másfelől a szervezeti integritás és korrupciós kockázatok kezelésének legfontosabb szabályait határozta meg.

A Magyar Kormánytisztviselő Kar Hivatásetikai Kódexe[19] részletesen kimunkált, alapvető fogalmakat (hűség, nemzeti érdek stb.), s az etikai eljárás részletszabályait tartalmazó dokumentum, mely közel huszonöt oldalon foglalja össze az etikai eljárás rendelkezéseit.

A hazai megoldás nem példa nélküli, hiszen az OECD-országok többségében is alkalmaznak etikai kódexeket a közszolgálatban tevékenykedők magatartásának orientálására. Így Olaszországban, Lengyelországban, Spanyolországban, az Egyesült Királyságban, Görögországban. De rendelkezik etikai kódexszel Ausztrália, Kanada és az Egyesült Államok is. Sőt, az általános kódexek mellett kiegészítő kódexek is találhatók, melyek speciális feladatokat ellátó (nemzetvédelem, pénzügyi igazgatás) személyzet számára tartalmaznak többlet előírásokat.

7. Jog és etika

Jelen elemzésnek nem célja a jogi és etikai normák viszonyának a részletes vizsgálata, ugyanakkor ahhoz nem férhet kétség, hogy az etikai normák szerepe akkor kezdődik, amikor a jogi normák hatóereje befejeződik.[20]

Indokolt azt is megemlíteni, hogy a társadalmi, a politikai és az adminisztratív kultúra egyaránt befolyásolja a közszolgálat természetét. A társadalom általános és elvont értékei hatni fognak az egyéni magatartásra a formális szervezetekben, és arra is, hogy ezeknek a szervezeteknek milyen a struktúrájuk, hogyan vannak felépítve. A politikai kultúra fogja részben strukturálni a viszonyt a politikai és a bürokratikus elit között, részben pedig a bürokrácia és az állampolgárok közötti kapcsolatok természetét is meghatározza.

Az ország specifikus kulturális és intézményi tradíciók rendszerint fontos elemei a társadalmi és állami modernizációnak. A kölcsönös kapcsolat a kulturális,

---

[19] A Transparency International Magyarország is foglalkozott a Hivatásetikai Kódex ügyével. A szervezet jelentős előrelépésnek minősítette a kódex elfogadását, különösen a korrupció elleni harcban, ugyanakkor megfogalmazta kifogásait is. Lásd erről: http://transparency.hu/Eszrevetelek_a_kormanytisztviseloi_kar_

[20] Torma András: Reflexiók a közszolgálati etikához. *Magyar Közigazgatás,* 2003/1. 15.

gazdasági, politikai és az igazgatási tényezők között döntő a változással kapcsolatos folyamatok értelmezésénél.

A hivatali, bürokratikus szervezetek zökkenőmentes működése megköveteli a személytelen, univerzális szabályok elfogadottságát. Ha a szabályok nem lennének személytelenek és univerzálisak, akkor ezeket a szabályt alkalmazónak minden egyes esetben újra kellene fogalmaznia, ami azt jelentené, hogy a bürokrácia feleslegessé vált. Ugyanis a bürokráciát azért találták ki, hogy a szabályok alkalmazása terén biztosítsa a konzisztenciát és az univerzalitást.

„Azok a kulturális rendszerek, amelyek hajlanak az univerzális szabályok elfogadására és alkalmazásra, a generális, általános állításokból következtetnek konkrét tényállításokra. Az egyedi esetekben a bürokratikus döntéshozatal ilyenkor a deduktív gondolkodás bázisán történik meg jogi premisszákból kiindulva. Bizonyos értelemben ez jelenik meg a kodifikált törvények jogi rendszerében, amely arra törekszik, hogy a törvény minden aspektusát részletezze, és ezzel együtt minimalizálja a személyes mérlegelés szükségességét, lehetőségét.

A racionális kultúrákkal szembeállíthatók az olyan pragmatikus és empirikus kultúrák, mint az angol vagy az amerikai kultúra. Ezekben nem az általánosságokból indulnak ki, hanem az általánosságokat az individuális döntések sorozatából következtetik ki. Ez a fajta kultúra az angolszász common law rendszerekben testesül meg. Az ilyen típusú kultúra kevésbé kedvező a személytelen, bürokratikus döntések számára. Itt az adminisztratív és a jogi döntések majdnem mindig személyesek, és noha precedens uralkodik, mégis minden eset saját személyes érdeme alapján kerül megvitatásra. Az adminisztráció által végrehajtott szabályozást nem elsősorban a kodifikált jog, hanem a precedens irányítja."[21]

Az előbbi kulturális sajátosságokkal függ össze, hogy az igazgatás értékei, alapelvei meglehetősen vegyes rendszert alkotnak az egyes országokban, s a hangsúlyok is eltérőek lehetnek azok szerepét illetően. Így például a részvétel alapelve meghatározó és kiemelten védett az amerikai adminisztratív jogban[22] mint egyéni alapjog. Ezzel szemben a skandináv rendszerek az állam, s az állami szervek nyilvánosságát mint alkotmányos alapértéket és alapvető állampolgári jogot hangsúlyozzák elsődlegesen. A nyilvánosság, illetőleg a transzparencia – mint ahogy a korábbiakban utaltunk rá – meglehetően új keletű az Egyesült Királyság kormányzati gyakorlatában.

---

[21] Gulyás Gyula-Jenei György: *Bevezetés a közpolitikába.* Budapest, Parlamenti Módszertani Iroda – Közgazdaságtudományi Egyetem, Közszolgálati Tanulmányi Központ, 1998. 123–124.

[22] Lásd erre vonatkozóan: Carol Harlow: Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values. *The European Journal of International Law,* 17., February, 2006/1. 5.

A közszolgálatban lényegesen több és minőségileg is másfajta etikai probléma merül fel, mint más hivatások kapcsán. Azokban az esetekben ugyanis a vásárlóknak, ügyfeleknek megvan a lehetősége, hogy amennyiben etikátlan magatartást tapasztalnak, kilépjenek ezekből a döntéseknek a hatóköréből. Állampolgárokként azonban ezt aligha tehetik meg, még akkor sem, ha őket személyesen érintő, az életüket, az életük minőségét alapvetően befolyásoló döntések születését sérelmezik.

Ám gyakran éppen ez a jellegzetesség jelenti a köztisztviselők számára hivatásuk szépségét, intellektuális kihívását. Ennélfogva a társadalom egésze, illetve az egyes állampolgárok érdekeinek védelme miatt még fontosabb, hogy a köztisztviselők, közhivatalnokok felismerjék munkájuknak ezen vonatkozásait, feladataikat kellő érzékenységgel végezhessék, tekintettel az állampolgárok jogaira és összhangban azokkal az elvárásokkal, melyekben kifejeződnek a társadalmi értékek.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az etikai szabályok szélesebb körű alkalmazásának bírálói felvetik, hogy a mind több és több etikai norma nem szükségszerűen jár az államigazgatási szervekkel szembeni bizalom növekedésével, illetőleg a szervezeti integritás erősödésével. Gyakran az etikai normák és szabályok szaporodása még több vizsgálatot és eljárást eredményez, s mindez erodálhatja az állami szervekkel szembeni bizalmat. A stratégia individuális racionalitása ellenére a kollektív irracionalitás abban jelentkezhet, hogy a nagyobb átláthatóság, a magasabb elvárások, s a kifinomultabb szabályok az etikai normák gyakoribb megsértésével járhatnak, ami alááshatja az intézménye legitimitását, lerombolhatja a közbizalmat, s olyan közösségi költségek keletkezhetnek, melyek meghaladhatják az egyéni hasznokat.

Ismeretes a jogalkotó és a kormányzati szervek feltevése, hogy az új szabályoknak és standardoknak pozitív hatása van, ami a közbizalom erősödésével jár. Azonban az etikai elem túlhangsúlyozása, a széles körű nyilvánosság, s a túl sok szabály szintén kikezdheti a közbizalmat. Minél több szabály, elvárás, norma kerül bevezetésre, annál nagyobb a valószínűsége azok megsértésének. Mindezt a média és a közvélemény akár az etikai normák hanyatlásaként is értelmezheti.

Politikai szempontból természetesen nehéz az új szabályok, elvárások ellen érvelni. Az etikai jellegű normák alkalmazása szükséges és népszerű is. Ma már azonban az etikai, morális kérdések erősen átpolitizáltak, s a politikusok is biztosak abban, hogy az újabb és újabb kezdeményezések a közvélemény széles körű támogatásával találkoznak, mivel nyilvánvaló, hogy valamit tenni kell az intézmények átláthatóbb, ellenőrizhetőbb működése érdekében. Ez a megállapítás igaz az uniós és tagállami közigazgatási szervek esetében is.

Érdekesség, hogy maguknak az uniós intézményeknek is eltérő szabályaik és standardjaik[23] vannak az érdek-összeütközések kezelésére, feloldására. Jelenleg az Európai Beruházási Bank és az Európai Bizottság a leginkább szabályozott, őket követi az Európai Központi Bank és az Európai Számvevőszék. A legtöbb szabályozási hiányosság az Európai Bíróság és az Európai Parlament vonatkozásában lelhető fel.

Az etikai szabályok, elvárások, normák a korrupció, a csalás, az érdekütközés elleni harc egyik és nem kizárólagos eszközét jelentik. Számos új uniós tagállam[24] részletes, mondhatni aprólékos etikai szabályozást fogadott el, az állami szervek és a köztisztviselők átláthatóbb, nyitottabb, jogszerűbb stb. működése érdekében. Ez nyilván a valós társadalmi problémákra történő reakciók egyike, ami előrelépésként értékelhető. Ugyanakkor felvethető a kérdés, hogy ezen országoknak megvan-e a megfelelő intézményi kapacitása és képessége a megalkotott szabályok figyelemmel kísérésére, adott esetben gyakorlati alkalmazására?

Az bizonyos, hogy a szigorú etikai standardok és normák még nem garantálják az etikus kormányzást, közigazgatást. A legtöbb skandináv államban – szemben jó néhány közép- kelet európai vagy balkáni országgal – jóval kevesebb etikai szabály, norma létezik, s mégis az intézmények átláthatóak, nyitottak, az államigazgatás ügyfelei általában elégedettek. Ezzel szemben a dél-európai országokban (Olaszország, Görögország, Spanyolország) a történelmi, társadalmi, intézményi, kulturális jellemzők miatt tovább él és virágzik a klientúra, s a bürokrácia negatívan befolyásolja az állami szervek és az emberek kapcsolatát.

Az Amerikai Egyesült Államok és Kanada intézményi gyakorlata[25]azt mutatja, hogy a túlszabályozott etikai rezsimek nem szükségszerűen hatékonyabbak, mint a kevésbé szabályozottabbak. Az itteni tapasztalatok felhívták a figyelmet arra is, hogy a túl részletes etikai standardok potenciális negatívan hatnak az egyéni előmenetelre, a felsővezetői posztok betöltésére, s a közszektor alkalmazottainak utánpótlására is.

A rövid, de lényegre törő szabályozásra álljon itt egy példa.

---

[23] Christop Demke – Thomas Henokl: Managing Conflict of Interests – Ethics Rules and Standards in the European Institutions. *EIPASCOPE,* 2007/3. 35–41.

[24] Például Románia, a Cseh Köztársaság. Bővebben: P. J. Suway – H. J. Rieger (ed.): *Public Integrity: Theories and Practical Instruments*. NISPACee, 2009. vagy B. Kudrycka (ed.): *Combating Conflict of Interest in Local Goverenments in the CEE Countries.* Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2004.

[25] Ld. US-Committe on Standards of Official Conduct, http://www.house.gov.ethics/CommitteeAddress.htm

Az American Society for Public Administration[26] 2013-ban tette közzé etikai kódexét[27] az alábbi tartalommal:

> Szolgáld a közérdeket! Támogasd a közérdeket, helyezd a köz javát az egyén érdeke elé!
> Védelmezd az Alkotmányt és a törvényt! Támogasd a tagállamok alkotmányát és törvényeit, fejleszd a köz javát szolgáló szabályokat és politikákat!
> Támogasd a demokratikus részvételt. Informálj és bátorítsd a kormányzásban való részvételt! Légy nyitott, fogadd el és segítsd az embereket a közszervezetekkel való kapcsolatukban!
> Erősítsd a társadalmi egyenlőséget! Minden embert egyenlően és igazságosan kezelj, és fogadd el az egyéni különbségeket!
> Támogasd a jótékony cselekedeteket és más kezdeményezéseket az igazságtalanság és a társadalmi egyenlőtlenség csökkentése érdekében!
> Tájékoztass teljes körűen, adj tanácsokat! Adj korrekt, pontos és időszerű információkat a választott és kinevezett tisztségviselőknek és másoknak!
> Mutass személyes integritást! Ragaszkodj a közügyek magas szintű képviseletéhez, erősítve a közszolgáltatások iránti bizalmat!
> Erősítsd a szervezeti etikát! Törekedj a magas szintű etikai magatartásra a köz szolgálata során!
> Fejleszd a szakmai kiválóságot! Fejleszd képességeidet, hogy hozzáértően és etikusan járj el, bátorítsd mások szakmai előmenetelét!

Az Európai intézményeknek hasznosítaniuk kell a tengeren túli tapasztalatokat – mutatis mutandis –, s kerülniük kell a túlszabályozást, a felesleges bürokráciát, a megterhelő és költséges ellenőrzési eljárásokat.

Összegzésként leszögezhető, hogy az etikai standardok, szabályok szükségesek. Alkalmazásuk sikerességét döntő mértékben a sajátos társadalmi, kulturá-

[26] A társaság célja a közigazgatás tudományának, eljárásainak és művészetének támogatása. A társaság felelőssége a professzionalizmus szellemének fejlesztése, valamint az etikai alapelvek jelentőségének a tudatosítása a közszolgáltatások megvalósítása során.

[27] http://www.aspanet.org

lis környezet határozza meg. Azaz, vélhetően nincs és nem is szükséges az etikai kódexnek olyan ideáltípusa, amely minden körülmények között teljes érvényességgel alkalmazható.

Az európai közigazgatási jog és közigazgatási eljárásjog kidolgozására irányuló nemzetközi együttműködés elsődleges pozitív hatása lehet a kooperáció, az integráció további erősödése. Ugyanakkor az adaptáció, az alkalmazás sikerét – a jogi szabályozás színvonalától függetlenül – nagyobb mértékben befolyásolja majd a tagállamok közszolgálati rendszereinek a sajátossága, a személyi állomány képzettsége, intézményesült gyakorlata, a jogalkalmazás kultúrája.

HATÓSÁGI ELLENŐRZÉS A HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG KERETÉBEN

LAPSÁNSZKY András*

1. Bevezetés

A hatósági ellenőrzés igencsak sajátos jogintézménye a hatósági eljárásjognak, ugyanis egyrészt nem szükségképpeni eleme a hatósági eljárásnak, másrészt nem minősül eljárási jogviszonynak, hanem a hatósági eljárási jogviszonyon kívüli (azt esetlegesen megelőző vagy azt esetlegesen követő) önálló ellenőrzési jogviszonyt jelent. A hatósági ellenőrzés fogalmából, jogviszonytani elemeiből következő alapvető sajátossága továbbá, hogy sohasem – még teljeskörű tényfeltárás esetén sem – zárulhat érdemi hatósági döntéssel, azaz hatósági határozattal. A hatósági ellenőrzés azonban kiemelten fontos funkciókat tölt be a hatósági eljárásjog keretében, hiszen megfelelő alkalmazásával számos hatósági eljárás(-indítás) elkerülhető, valamint napjaink alapjaiban változó közigazgatásához rugalmasan igazodva (igazíthatóan) komoly teret enged a jogalanyok önkéntes jogkövetési lehetőségének. A hatósági ellenőrzés tehát egyre jelentősebb, egyfajta alapintézményét jelenti az „előzetesen beavatkozó", „engedélyező" közigazgatástól elmozduló, modern „felügyeleti típusú" közigazgatásnak.

A hatósági ellenőrzés sajátosságaiból következően a hatósági ellenőrzés elemzésében megkerülhetetlen a közigazgatási felügyelet és ellenőrzés elméleti alapjaira való kitekintés. A hatósági ellenőrzés ugyanis az önálló közigazgatási tevékenység-fajtának minősülő közigazgatási ellenőrzés egyik részelemét képezi, a közigazgatási ellenőrzés pedig közvetlen összefüggésben áll a közigazgatási felügyelet fogalmával, tevékenység-típusával. Minthogy tehát az ellenőrzés önálló közigazgatási tevékenységfajtának minősül és elválaszthatatlan részét (tulajdonképpen önállósult eszközrendszerét) képezi a felügyelet fogalmának, tevékenység-csoportjának, így a hatósági ellenőrzést is kizárólag a nála tágabb

* Tanszékvezető, egyetemi docens (SZE ÁJK).

értelmű közigazgatási ellenőrzéssel és felügyelettel való összefüggéseiben lehet elsődlegesen megközelíteni.

2. A közigazgatási felügyelet és ellenőrzés – a hatósági eljárásjog tárgya

A közigazgatási felügyelet annyiban tágabb az ellenőrzésnél, hogy a felügyelet fogalma magában foglalja az ellenőrzést (az ellenőrzési jogkört, eszközöket), továbbá azon túlmenően tartalmazza az ellenőrzést követő – esetleges – közigazgatási beavatkozás eszközeit, a jogkövetkezmények alkalmazására vonatkozó hatásköröket is, vagyis összefoglalóan a felügyeleti jogkört. A felügyelet tehát az ellenőrzést és az annak eredményeként alkalmazható jogalkalmazást, jogkövetkezményeket, jogintézményeket jelenti. (Vagyis az ellenőrzés a felügyelet tényfeltárást biztosító eszközrendszere).

Az ellenőrzés fogalma, alapvető célja az információszerzés, a tényfeltárás és a ténymegállapítás. Az ellenőrzés tehát a tényfeltárást biztosító eszközrendszer gyűjtőfogalma (mérés, vizsgálat, adatgyűjtés, az információk értékelése).

Elméleti szempontból a közigazgatási tevékenységfajták körében a felügyelet „résztevékenységének", részelemének minősül az ellenőrzés, amely azonban nem jelenti azt, hogy ne lenne, ne lehetne teljesen önálló jogviszony az adott felügyeleti tevékenységeken belül. A Ket.-ben foglalt hatósági ellenőrzés is önálló jogviszonyt képez, hiszen mind eljárásjogi, mind jogviszonytani szempontból élesen elkülönül a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tárgyában megindított hatósági eljárási jogviszonytól (azaz a konkrét jogkövetkezmények alkalmazására irányuló eljárástól vagy eljárásoktól). Sőt, a hatósági ellenőrzés számos esetben olyan, önálló ellenőrzési jogviszonyt jelent a közigazgatási jogérvényesítés folyamatában, melyet egyáltalán nem követ semmilyen eljárási jogviszony vagy jogkövetkezmény-alkalmazás. Erre példa, ha a hatósági ellenőrzés során a hatóság nem tapasztal jogszabálysértést (így nem szükséges eljárás-indítás) vagy amennyiben a hatósági ellenőrzés eredményeként a hatóság felhívást alkalmaz és azt az ügyfél teljesíti.

Fontos hangsúlyozni, hogy nem mindegyik közigazgatási ellenőrzési és felügyeleti tevékenység körében indokolt a hatósági eljárásjog érvényesülése, vagyis a Ket. hatálya nem terjed ki minden közigazgatási ellenőrzés- és felügyelet-típusra. Ebből következően szükséges vázlatosan rendszerezni az ellenőrzés és a felügyelet közigazgatási tevékenységfajtáit, miután csak a felügyelet és az

ellenőrzés egyes típusaihoz kapcsolódóan lehet világosan meghatározni, elhatárolni a Ket. érvényesülésének, tárgyi hatályának keretét.

2.1. A felügyelet közigazgatási tevékenységfajtái

A közigazgatási tevékenységfajták elméleti rendszerében a felügyelet két fő típusa különböztethető meg: a) a szervezetek feletti és b) a tevékenységek feletti felügyelet.[1]

a) A szervezetek feletti felügyeleten belül megkülönböztethető a közigazgatási szervezetek közötti felügyelet (hierarchikus felügyelet) és a törvényességi felügyelet. A szervezetek feletti felügyelet e két típusa nem tartozik a Ket. hatálya alá (a hierarchikus felügyelet egy részelemét kivéve – lásd az alábbiakban), azaz e felügyeletek körében a Ket. szabályozása nem érvényesül. A közigazgatási szervezetek közötti felügyeletek körében ugyanis általánosan (tehát az egyetlen, alábbiakban említett kivételt leszámítva) nincs olyan kiemelt garanciális szempont, mely a Ket. garanciális eljárásjogi szabályozása érvényesülésének szükségességét indokolná.
b) A tevékenység feletti felügyelet a jogszabályokban kifejezetten meghatározott, a közigazgatási szervezeteken kívüli jogalanyok tevékenységének, magatartásának felügyeletére irányul. A tevékenységek feletti felügyelet egyetlen típusa a hatósági felügyelet, melynek részeleme a hatósági ellenőrzés. Miután tehát a tevékenység feletti felügyelet egészében a közigazgatástól elkülönült „külső" jogalanyok felügyeletére (ellenőrzésére) irányul, ezért a Ket. hatálya alá tartozik és kizárólag a Ket. szabályozása keretében végezhető.

2.2. Az ellenőrzés közigazgatási tevékenységfajtái

Az ellenőrzés közigazgatási tevékenységfajtái – a felügyelettől eltérően – aszerint csoportosíthatók, hogy mely tevékenység eszközrendszerét képezik. Miután azonban az ellenőrzés szinte valamennyi közigazgatási tevékenység részét képezi (hiszen az ellenőrzés általában elengedhetetlen a közigazgatási tevékeny-

[1] Fazekas Marianna: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 133–134.; Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 184–187.

ségek megfelelő ellátásához), így annyi féle ellenőrzés-típusról beszélhetünk, ahány közigazgatási tevékenységfajta van.

A közigazgatási ellenőrzés-fajták csoportosítása megalapozza, illetve egyúttal kijelöli annak elméleti rendszerezését, hogy az ellenőrzés mely típusai tartoznak a Ket. tárgyi hatálya alá (ugyanis az egyes közigazgatási tevékenységek tartalma határozza meg, hogy az adott tevékenység-típusra kiterjed-e a Ket. tárgyi hatálya vagy sem). E szempontok szerint a közigazgatási ellenőrzés alábbi típusai különíthetők el.

2.2.1. A Ket. tárgyi hatálya alá nem tartozó ellenőrzés-típusok

A Ket. tárgyi hatálya alá nem tartozó ellenőrzés-típusok a következők:

a) A hierarchikus vagy irányítási ellenőrzés. A hierarchikus (irányítási) ellenőrzés[2] teljesen kívül esik a Ket. szabályozási rendszerén, így a Ket. hatályán.

b) A közigazgatási szervezetek közötti felügyeleti ellenőrzés.[3] A közigazgatási szervezetek (pl. köztestületek, autonóm közintézetek) feletti felügyeletre nem terjed ki a Ket. hatálya (egy altípusa, mégpedig a hatóságok hatósági tevékenysége és eljárása feletti felügyelet kivételével, mely a következő B) pontban kerül említésre).

c) A belső ellenőrzés. A közigazgatási szervek vezetésének jogintézményéhez a belső ellenőrzés kapcsolódik,[4] mely szintén teljesen kívül esik a Ket. szabályozási rendszerén, így a Ket. hatályán.

---

[2] MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995. 398.; FAZEKAS i. m. 67–68.; PATYI–VARGA i. m. 178., 182.; MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987. 237.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *A közigazgatás-tudomány alapjai.* Budapest, Rejtjel, 1997. 117.; LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-Orac, 2007. 91–95.; TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 2001. 246.

[3] TORMA András: A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 2004/8. 454.; BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre: A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás,* 2003/2. 67.; BALLA Zoltán: Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás,* 1998/3. 170.; ZSUFFA István: A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás,* 2004/7. 414.; MADARÁSZ i. m. 432–435.; KISS László: Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In: FOGARASI József (szerk.): *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái.* Budapest, Unió Kiadó, 1994. 64.; PATYI–VARGA i. m. 184–187.

[4] SZAMEL Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1973. 24., 310.; FAZEKAS i. m. 66.; PATYI–VARGA i. m. 177.; LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-Orac, 2005. 224–227.

2.2.2. A Ket. tárgyi hatálya alá tartozó ellenőrzés-típusok

A Ket. tárgyi hatálya alá tartozó ellenőrzés-típusok az alábbiak:

a) A hatósági tevékenység feletti felügyelet és azon belüli ellenőrzés, a Ket. szervi hatálya alá tartozó hatóságok (tehát közigazgatási szervezetek) között érvényesülő sajátos „közigazgatási szervezetek feletti" felügyelet-típus. E felügyelet kizárólag a hatósági ügyekre, a hatósági eljárásra, a hatósági döntésekre terjed ki, melyet a Ket. szerinti felügyeleti szerv lát el. (A hatósági eljárás feletti felügyeletet, vagyis a felügyeleti eljárást, a hivatalbóli döntés-felülvizsgálati eljárások között elemezzük részleteiben.)

b) A hatósági ellenőrzés. Miután a hatósági ellenőrzés a szervezetrendszeren kívüli igazgatáson, vagyis a közhatalmi tevékenységeken belüli hatósági felügyelet része, így közigazgatási tevékenység-elméleti alapon is a Ket. hatálya alá tartozik. A hatósági eljárástól elkülönült hatósági ellenőrzés körében a legfontosabb garancia, hogy az ellenőrzési cselekmények, az ellenőrzési eszközrendszer alkalmazásának „eljárásrendje" részleteiben és garanciálisan is szabályozott legyen. Mindez még jelentősebb a helyszíni ellenőrzés eljárási szabályozásában, ahol külön speciális intézményekkel kell ellensúlyozni a hatóságok közhatalmi helyzetét, valamint biztosítani az ügyfelek jogait.

3. Hatósági ellenőrzés a jogérvényesülés rendjében

A hatósági ellenőrzés szintén fontos elméleti alapja a közigazgatási jogérvényesülés rendje. A Ket. szabályozása, a vonatkozó elméleti alapokkal, közigazgatás-tudományi megközelítésekkel tulajdonképpen egyezően határozza meg, jelöli ki a hatósági ellenőrzés helyét és szerepét a közigazgatási jogérvényesülés rendjében, folyamatában.

E szerint a hatóságok a jogszabályokban és a végrehajtható hatósági döntésekben foglaltak betartását, teljesítését ellenőrzik (ellenőrizhetik), természetesen hatósági hatáskörük keretében.

A jogérvényesülés folyamata[5] a hatósági tevékenység szempontjából alapvetően két fő módon történhet:

[5] Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013. 117–118.; Lőrincz (2007) i. m. 221–223., Patyi–Varga i. m. 158.

a) önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés – ex lege szabályozási mód,[6]
b) jogalkalmazás útján megvalósuló – előzetes beavatkozáson alapuló – jogérvényesülés.[7]

A jogszabályokban foglaltak közvetlen ellenőrzése alapvetően az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés módszerét jelenti, míg a hatósági döntésekben foglaltak ellenőrzése az előzetes beavatkozáson alapuló, „jogalkalmazásos" jogérvényesüléshez kapcsolódik.

3.1. Az önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés

Az önkéntes jogkövetésen alapuló közigazgatási jogi normák azáltal töltik be rendeltetésüket, hogy a jogalanyok közvetlenül értelmezhetik a jogi normákban foglaltakat és az ott meghatározott magatartási szabályokat teljesítik, betartják. Azt, hogy a jogalanyok a közigazgatási jogi normákban foglaltaknak eleget tesznek-e, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szervek elsődlegesen hatósági ellenőrzés keretében ellenőrzik a Ket. szerinti önálló – tehát a hatósági eljárástól elkülönült – hatósági ellenőrzési jogviszonyban. Eltérő ágazati szabályozás hiányában mindez nem jelenti azt, hogy a tényfeltárás, az „ellenőrzés" érdekében a hatóság ne indíthatna azonnal, vagyis a hatósági ellenőrzési „szakaszt" mellőzve, hatósági eljárást, de általános esetnek tekinthető, hogy a hatóság hatósági ellenőrzéssel kezdi a jogi norma jogalanyok általi teljesítésének vizsgálatát (és a Ket. szabályozása is ezt ösztönzi, a költséghatékonyság, az egyszerűség érdekében, illetve, mert az ügyfelek számára is kedvezőbb). Amennyiben a hatósági ellenőrzés során a hatóság az ügyfél magatartásában jogszabálysértést tapasztal, akkor jön létre egyedi hatósági vagy más eljárási jogviszony a jogszabálysértő és a jogalkalmazásra hatáskörrel rendelkező hatóság (vagy más szerv) között, annak érdekében, hogy a hatáskörrel rendelkező szerv a jogszabályokban foglalt eszközrendszer alapján helyreállítsa a megsértett rendet (alkalmazza a jogkövetkezményeket).

[6] MADARÁSZ (1995) i. m. 260.; LŐRINCZ (2007) i. m. 223–224.; PATYI–VARGA i. m. 158–162.

[7] MADARÁSZ (1995) i. m. 260.; LŐRINCZ (2007) i. m. 224.; PATYI–VARGA i. m. 158–162.

3.2. A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés

A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés esetében a jogi normákban foglalt rendelkezések csak hatósági jogalkalmazás útján érvényesülhetnek. A jogalkotó ebben az esetben nem bízza a jogalanyokra a jogszabályi rendelkezések önkéntes követését, hanem a jogérvényesülés folyamatába előzetesen beépíti a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazási tevékenységét.[8] Ez esetben a közigazgatási anyagi jogi norma az erre kijelölt, felhatalmazott közigazgatási szerv egyedi jogalkalmazó tevékenysége nélkül jogszerűen nem teljesíthető, nem alkalmazható a jogalanyok által, így önmagában, közvetlenül nem is felügyelhető (pl. engedélyezési eljárás és annak esetleges eredményeként az engedély kiadása). A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesülés folyamatában tehát a jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárás eredményeként hozott hatósági határozat felügyelete során jön létre önálló, a Ket. szerinti hatósági ellenőrzési jogviszony. Amennyiben a hatóság a határozatban foglaltak megsértését tapasztalja, akkor az adott egyedi tényállástól, a hatósági határozat tartalmától és a jogi szabályozástól függően két típusú hatósági jogviszony keletkezhet: a hatósági határozat végrehajtására irányuló eljárási jogviszony (azaz a Ket.-ben szabályozott végrehajtási eljárás) vagy a hatósági határozat megsértése tárgyában indítható jogalkalmazásra irányuló hatósági eljárási jogviszony, amelynek eredménye az anyagi jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények alkalmazása (általában szankció) és szintén hatósági határozatba foglalása.

A hatósági döntések hatósági ellenőrzése elméleti alapjainak elemzése körében külön magyarázatra szorul, hogy egyáltalán mely „végrehajtható hatósági döntésekre" vonatkozik, terjed ki a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés (és melyek esetében értelmezhetetlen vagy lehetetlen a hatósági ellenőrzés gyakorlása).

3.3. A hatósági ellenőrzés hatálya alá tartozó hatósági döntés-típusok

A hatósági ellenőrzés hatálya alá a következő hatósági döntés-típusok tartoznak:

a) A hatósági határozatok

aa) A konstitutív (anyagi jogviszonyokat közvetlenül keletkeztető, módo-

[8] Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 32., 65–66.

sító, megszüntető) hatósági határozat mindkét típusa, azaz a közigazgatási anyagi jogviszonyt (pl. működési engedélyek), illetve a más jogágba tartozó anyagi jogviszonyt (pl. ingatlan adásvételi szerződés ingatlan-nyilvántartási bejegyzése – polgári jogi jogviszony) keletkeztető (módosító, megszüntető) határozat.

ab) Anyagi jogi hatású jogot vagy kötelezettséget megállapító határozat. (E határozatok létrehoznak ugyan közigazgatási (hatósági) anyagi jogviszonyt, vagyis nem keletkeztetnek jogilag szabályozott tartós jellegű kapcsolatot a hatóság és az ügyfél között, de a hatósági ellenőrzés, néhány sajátossággal, e határozat-típusra is kiterjed. Példa erre annak ellenőrzése, hogy a kötelezettség egyszeri teljesítése (pl. bírság befizetése, épület lebontása) megtörtént-e.)

ac) Anyagi jogviszonyok keletkezésének (módosításának, megszüntetésének) érvényességi feltételét képező határozat. (Ez esetben az ellenőrzés tárgya pl. az adott jogviszony érvényes létrejöttéhez szükséges feltételek teljesítése, azaz, hogy a cselekményhez, a jogviszony létrejöttéhez a hatóság általi hozzájárulást vagy jóváhagyást a jogalany kérte-e a hatóságtól.)

ad) A hatósági szerződés.

b) A végzések

A hatósági ellenőrzés az általános szabályok szerint az eljárási döntések, azaz a végzések ellenőrzésére is vonatkozik, azonban annyi sajátossággal, hogy számos végzés-típus esetében a hatósági ellenőrzés mind eljárásjogi, mind fogalmi alapon lehetetlen és értelmetlen jogintézmény lenne. (Az eljárásjogi normák és azok keretében az eljárási természetű döntések (végzések) az anyagi jogi normák érvényesítésének eszközei,[9] azok „szolgálatában"[10] állnak, ezért az abban foglaltak teljesítésének vizsgálata, ellenőrzése a legtöbb esetben nem minősül önálló hatósági ügynek, elkülönült hatósági típusú jogviszonynak. Az eljáráson belüli végzések többségében az önálló hatósági ellenőrzésnek nem is lehetne meghatározható célja, értelme, tárgya.)

A hatósági ellenőrzés releváns tevékenységként alapvetően az eljárási kötelezettséget tartalmazó végzések tekintetében említhető, így különösen az eljárási bírságot megállapító végzés. Az eljárási bírságot kiszabó végzés azért is eme-

[9] SZŰCS István: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976. 94.

[10] MADARÁSZ (1995) i. m. 213.

lendő ki példaként e körben, mert néhány esetben a végzés kötelezettje nem is ügyfél az eljárásban, így a teljesítés csak önálló hatósági ellenőrzés keretében vizsgálható.

3.4. A hatósági ellenőrzésen kívül eső hatósági döntés-típusok

A hatósági ellenőrzésen kívül eső hatósági döntés-típusok esetében elméleti szempontból értelmezhetetlen, illetve lehetetlen a hatósági ellenőrzési hatáskör, illetve annak gyakorlása. Ide sorolható:

a) A konstatáló (státuszt megállapító) határozat körében a hatósági ellenőrzés fogalmi alapon lehetetlen, hiszen a hatóság általi megállapítást, kijelölést, minősítést, státuszt nem lehet ellenőrizni.

b) A közvetlen anyagi jogi hatással nem rendelkező, illetve az anyagi jogviszonyokat nem érintő, deklaratív tartalmú, megállapító hatósági határozat. [Pl. a deklaratív típusú hatósági bizonyítvány, hatósági igazolvány vagy deklaratív hatósági nyilvántartásban (pl. anyakönyvi nyilvántartás)]. E határozatok tényeket állapítanak meg, igazolnak, melyekben nincs teljesítendő, végrehajtandó tartalom, így az ellenőrzésük is értelmetlen, lehetetlen.

Hangsúlyozandó, hogy a jogszabályokban (lásd fenti 1.) pontban) és a hatósági döntésekben (lásd fenti 2.) pontban) foglaltak hatósági ellenőrzése általános eljárási (tehát a Ket.-ben foglalt) szabályozásában és típusaiban is megegyezik, így kizárólag a jogérvényesülés folyamatában betöltött helyük, illetve esetleg a közigazgatási anyagi jogszabályokban meghatározott eszközeik tekintetében, valamint az ellenőrzés alanyainak „zártságában" különböznek, különbözhetnek egymástól. Az ellenőrzés alanyainak zártságát illetően a különbség lényege, hogy a hatósági döntések ellenőrzése mindig konkrét címzettek, jogalanyok irányában történik (mégpedig a hatósági döntés „címzettje", „címzettjei" irányában), míg a jogszabályokban foglaltak hatósági ellenőrzése nem minden esetben konkrét, előzetesen meghatározott jogalanyokra irányul (pl. rendőrhatósági közlekedési ellenőrzés).

Hangsúlyozandó közös elem azonban, hogy mind az önkéntes jogkövetésen alapuló jogi normák, mind az előzetes beavatkozáson alapuló hatósági jogalkalmazás keretében kibocsátott hatósági határozatok esetében, a jogérvényesítéshez elengedhetetlenül szükséges a hatósági felügyeleti és ezen belül a hatósági ellenőrzési tevékenység.

A hatósági ellenőrzés keretében a hatóság és az ellenőrzött jogalany közötti jogviszonyrendszernek három fő típusa van:

a) Ha a hatóság az ellenőrzés alá vont jogalany tevékenységét ellenőrzi iratok, egyéb tények vizsgálatával vagy az ügyfél közreműködése nélkül külső vizsgálattal (szemrevételezéssel, méréssel) és a jogalany az ellenőrzés folyamatának egyáltalán nem résztvevője. Ez esetben a hatóság és a jogalany között hatósági típusú jogviszony nem jön létre. Ezen ellenőrzés-típus jogi hatással nem rendelkező úgynevezett tényleges ellenőrzési cselekménynek tekinthető. (Pl. a hatóság székhelyén a rendelkezésre álló iratok, adatok vizsgálata; rendőrség méri a sebességhatárok betartását; a hatóság a helyszínre való bemenés nélkül, „kívülről" megszemléli az ellenőrzött tárgyat.)

b) Amennyiben az ellenőrzéshez helyszíni ellenőrzés nem szükséges, de a hatóság adatszolgáltatásra hívja fel az ügyfelet vagy egyéb tájékoztatást kér. A hatósági ellenőrzés ez esetben a hatóság székhelyén, hivatali helyiségeiben az iratok alapján történik (tehát nem az ellenőrzött ügyfél tevékenységének helyszínén).

c) A helyszíni ellenőrzés. (A hatóság székhelyén kívüli ellenőrzés-típus, így különösen az ügyfél lakóhelyén, székhelyén, telephelyén vagy egyéb más a tényállás megfelelő feltárásához szükséges helyszínen. Ezen ellenőrzés-típus igényli a legrészletesebb garanciális ellenőrzési-eljárási rendelkezéseket, melyek a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályozásában is külön, részletesen rendezettek.

4. A hatósági ellenőrzés és a hatósági eljárás alapvető különbségei

A hatósági ellenőrzés a Ket.-ben szabályozott hatósági eljárás határozottan elkülöníthető sajátos része. A hatósági ellenőrzés fogalma lényeges eltéréseket[11] mutat a hatósági jogalkalmazás és az ennek keretében folytatott hatósági eljárás jellemzőitől, ezért annak folyamata során az ügyfél és az ellenőrzést végző hatóság között – a hatósági eljárástól, eljárási jogviszonytól elkülönülő – hatósági ellenőrzési jogviszony jön létre.

[11] MADARÁSZ (1995) i. m. 503., LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog.* Budapest, HVG-Orac, 2005. 561–562.

A hatósági eljárási jogviszonyhoz képest a hatósági ellenőrzési jogviszony sajátos abban, hogy egyrészt a Ket. jogintézményeinek, általános szabályainak egy része a hatósági ellenőrzés eltérő jellegéből következően nem alkalmazható. E sajátosság a Ket. szabályozásában is kifejeződik, miután a Ket. ezt kifejezetten rendezi, mely szerint: *„a Ket. rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre a hatósági ellenőrzésre vonatkozó fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni”* (Ket. 87. §). Másrészt a hatósági ellenőrzés részletes szabályait nem a Ket., hanem az egyes közigazgatási ágazati jogszabályok rendezik.

A legfontosabb és leglényegesebb eltérés a hatósági eljárás és a hatósági ellenőrzés között, hogy a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként érdemi döntési, érdemi beavatkozási, azaz hatósági határozat-hozatalra vonatkozó jogkörrel nem rendelkezik.[12]

Bár a hatósági ellenőrzésnek és a hatósági eljárásnak is alapvető célja a megfelelő jogérvényesülés elősegítése, ebből a szempontból is különbség tehető közöttük azon az alapon, hogy a hatósági jogalkalmazás a jogérvényesülés tekintetében szükségszerű, kötelező jellegű (a hatóságok eljárási kötelezettsége), hiszen anélkül az adott anyagi jogi norma nem érvényesülhet, nem teljesülhet (pl. engedélyezési hatáskörök). Ezzel szemben a hatósági ellenőrzés a jogérvényesülés szempontjából nem feltétlen szükségszerű tevékenységet jelent, mert a jogszabály vagy a hatósági határozat a közigazgatás ellenőrzési cselekménye nélkül is érvényesülhet.

A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályozása tehát a hatóság anyagi jogszabályokkal, hatósági határozatokkal kapcsolatos tényfeltáró, információgyűjtő, vizsgáló, megfigyelő ellenőrzési jogosítványainak garanciális általános eljárásjogi szabályait tartalmazza (érdemi döntési lehetőség nélkül), alapvetően az ügyfelek jogainak védelmében.

5. A hatósági ellenőrzés fogalmának és szabályozásának alapjai

A hatósági ellenőrzés szorosan és elválaszthatatlanul kötődik a közigazgatási szerv anyagi jogi normákban meghatározott hatósági hatásköreihez. A hatóság ugyanis csak jogszabályi felhatalmazás alapján és hatáskörének terjedelmében végezhet hatósági ellenőrző tevékenységet. A hatósági ellenőrzést alaki

[12] Fonyó Gyula (szerk.): *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1986. 236.

szempontból általánosan és garanciálisan a Ket. szabályozza, mely az ellenőrzés menetét és tartalmát törvényes keretekbe foglalja. Kiemelendő, hogy a hatósági ellenőrzés nem terjedhet ki az ellenőrzött tevékenységének összes vonatkozására, a jogszabályi rendelkezések az ellenőrzés hatókörét, terjedelmét, tartalmát is szűk keretek közé szorítják. A hatósági ellenőrzés tartalma csak és kizárólag a „jogszerűségre" vonatkozhat (eredményességre, célszerűségre, egyéb szempontokra nem).

A hatósági ellenőrzés általában preventív jellegű, vagyis az ellenőrzésre akkor is sor kerülhet, ha jogszabálysértésre utaló körülmény nincs.

A hatósági ellenőrzés körében, annak sajátosságaihoz, fogalmi elemeihez igazodóan a Ket. minden általános szabálya érvényes, kivéve, amennyiben a Ket., illetve a hatósági ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok eltérést tartalmaznak. A Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó „általános" szabályozási rendszerét a következők jellemzik. A hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályokat keretjelleggel tartalmazza a Ket. szabályozása. E keretjellegű szabályozás ellenére azonban a hatósági ellenőrzés körében is érvényesül, hogy a Ket.-től eltérő szabályokat csak akkor állapíthat meg jogszabály, ha azt a Ket. rendelkezései kifejezetten megengedik. A hatósági ellenőrzés tekintetében a Ket. általános felhatalmazása alapján – a Ket. szabályaival összhangban álló – kiegészítő szabályozás rendelkezik kiemelt jelentőséggel, miután az egyes közigazgatási ágazatok speciális szakmai követelményeinek vizsgálatához speciális hatósági ellenőrzési eszközök is szükségesek.

A hatósági ellenőrzés keretében az ellenőrzött alanyok köre megegyezik a Ket. ügyfél fogalmával, tehát kiterjedhet mind a természetes és jogi személyekre, továbbá a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre is.

A hatósági ellenőrzés céljai:

a) A megelőzés: a jogszabályban és a hatósági határozatban foglaltak teljesítésének, érvényesülésének elősegítése, ugyanis a hatósági ellenőrzés folyamatos lehetősége, jogszabályi tételezése már önmagában visszatartó erővel bír a jogsértések megelőzése körében.
b) A jogszabálysértések feltárása.
c) Az információszerzés, elemzés és értékelés arra vonatkozóan is, hogy a közigazgatási anyagi jogszabályok milyen mértékben alkalmasak a célzott joghatás, a társadalmi-gazdasági hatás kiváltására, továbbá a társadalmi-gazdasági viszonyok hatékony és eredményes rendezésére. A hatósági ellenőrzés e funkciója megalapozza a közigazgatás döntés-előkészítésre, jogszabály-előkészítésre irányuló tevékenységét és annak

feltárását, hogy a szabályozott viszonyok tekintetében indokolt-e jogszabály-módosítás vagy dereguláció.

6. A hatósági ellenőrzés megindítása

A hatósági ellenőrzés keretében alapvetően érvényesül az officialitás elve, tehát a hatósági ellenőrzésre a hatóság mérlegelése szerint – saját tudomása alapján – hivatalból kerülhet sor. Ettől függetlenül a hatósági ellenőrzés lefolytatását „bárki" kezdeményezheti, így „ellenérdekű fél", bejelentő, szervezet, más jogalany, azonban a hatóság a Ket. szerint ez esetben is hivatalból indíthatja meg – mérlegelése alapján – a hatósági ellenőrzésre irányuló eljárást. Nem releváns tehát, hogy a hatósági ellenőrzés megindítására okot adó körülmény miként jut a hatóság tudomására, a hatósági ellenőrzés főszabály szerint hivatalból indul.

E főszabály alóli, eljárásjogilag igen korlátozott tartalmú kivételt jelent a hatósági ellenőrzés kérelemre induló esete, mégpedig a Ket. szerint az ügyfél kérheti saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását. E körben a hatósági ellenőrzés kérelemre induló eljárásnak minősül, a kérelemre induló eljárások alapvető jellemzőivel, melyek közül a legfontosabb kiemelendő elem, hogy ez esetben a kérelem benyújtásával megindul az ellenőrzés (eljárási kötelezettség). Az ügyfél által – saját magával szemben – kérhető hatósági ellenőrzés alapvető, dogmatikai jelentőségű intézménye, változása a hatósági ellenőrzés hazai szabályozásának. Az ellenőrzés e típusa megvalósítja, lehetővé teheti az ügyfelek, különösen a vállalkozások számára, hogy elkerüljék a formális és általában szankcióalkalmazással záruló hatósági jogalkalmazó eljárásokat. A kérelemre induló hatósági ellenőrzéssel ugyanis a hatóság akként tárhatja fel a jogszabálysértéseket, értelmezheti a vonatkozó jogszabályokat, hogy az ügyfél nem vagy nem feltétlenül kerül jogalkalmazásra (szankcióalkalmazásra) irányuló hatósági eljárás alá, hanem az önkéntes jogkövetésre történő felhívás alapján saját maga orvosolhatja, kijavíthatja, megelőzheti esetleges jogszabálysértő magatartását, jogértelmezését. Pontosan ebből következően, a hatósági ellenőrzés kérelemre induló típusa körében a felhívás sokkal szélesebb körben, szinte feltétel nélkül alkalmazható az ellenőrzés lezárásaként. A hatósági ellenőrzés e kérelemre induló sajátos típusában az eljárási feltételek (vagyis az érdemi vizsgálat nélküli elutasításának esetei) is speciálisak.

Hangsúlyozandó, hogy a hatósági ellenőrzés megindítása körében kiemelt fontossággal bír az ágazati szabályozás, hiszen az egyes igazgatási területeken rendszerint a Ket.-hez képest eltérő vagy kiegészítő szabályozás rendezi a ha-

tósági ellenőrzés megindítását. (Tulajdonképpen az ellenőrzés-megindítás és az eszközrendszer képezi a hatósági ellenőrzés ágazati („különös részi") szabályozásának két legjelentősebb területét.) Az ágazati szabályozás a hatósági ellenőrzés fentiekben említett, kérelemre induló típusát is kizárhatja.

Az ágazati szabályozás változatos elnevezésekkel szabályozza a hatósági ellenőrzés megindítását kezdeményező „beadványokat", a legáltalánosabb megnevezésnek azonban a kérelem, a bejelentés és a panasz tekinthető. Bárhogy is nevezik az ellenőrzés megindításának kezdeményezésére szolgáló dokumentumot, a lényeg az, hogy a szabályozás miként rendezi ennek joghatását, illetve az ellenőrzés kezdeményezésére jogosult személy eljárásjogi helyzetét (ügyfélképességét), ügyféli jogállását. Az ágazati szabályozás e szempontok szerint történő áttekintése alapján megállapíthatók a hatósági ellenőrzés megindításának általánosítható típusai, esetei:

6.1. Az ellenőrzés megindításával kapcsolatban nincs az ágazati szabályozásban eltérő, kiegészítő szabályozás. Ez esetben a hatósági ellenőrzés megindítása, alkalmazása a Ket. szerint lehetséges. Az ellenőrzés Ket. szerinti hivatalbóli megindítása körében három kérdést szükséges kiemelni:

a) Az ellenőrzést „kezdeményező" jogalany a hatóság által hivatalból (esetlegesen) megindított hatósági ellenőrzés körében csak akkor rendelkezik ügyféli jogállással, ha a Ket. általános szabályai szerint az ellenőrzés tárgykörében ügyfél lenne (pl.: adott civil szervezet).
b) A hatósági ellenőrzés nem szükségszerű, nem kötelezően alkalmazandó szakasza a hatósági eljárásjognak. A hatóság tehát – hacsak az ágazati szabályozás eltérően nem rendelkezik – nem köteles a hatósági eljárást megelőzően hatósági ellenőrzésben vizsgálni az adott ügyet, hanem azonnal indíthat hivatalbóli hatósági eljárást a jogérvényesülés vizsgálata érdekében. Vagyis a hatósági ellenőrzés nem kötelező, hanem lehetséges szakasza a hivatalból indítható hatósági ügyeknek. (A hatósági ellenőrzési szakaszt azért érdemes alkalmaznia, „igénybe vennie" a hatóságoknak, mert a formális hatósági eljáráshoz képest egyszerűbben – és sok esetben az ügyfelek számára is előnyösebben – lezárható).
c) Ha a hatósági ellenőrzés kezdeményezése egyébként tartalmában a Ket. szerinti kérelemnek minősülne, akkor a Ket. szabályai szerint e beadványt – tartalma alapján – kérelemnek kell minősíteni. E körben fontos elhatárolni az alábbi két esetet:
   ca) Ha az ügyfél saját maga hatósági ellenőrzését kéri (a hatósági ellenőrzés kérelemre induló típusa keretében), ez esetben a kérelem be-

nyújtásával a hatósági ellenőrzés – az eljárási feltételek fennállása esetén – „automatikusan” megindul, eljárási (azaz hatósági ellenőrzési) kötelezettséget okoz.

cb) Ha az ügyfél ugyan nem saját maga, saját vállalkozása hatósági ellenőrzését kéri, de saját ügyében nyújt be hatósági ellenőrzés iránti kérelmet (pl.: őt fogyasztóként ért jogsérelem miatt egy szolgáltatóval szemben). Miután e kérelem nem tartozik a hatósági ellenőrzés kérelemre induló eseteinek körébe, így e kérelem tekintetében hiánypótlással lehet tisztázni, hogy az ügyfél valóban csak hatósági ellenőrzés megindítását kéri vagy kérelme közvetlenül hatósági eljárás megindítására vonatkozott. Amennyiben a hiánypótlás eredményeként az ügyfél fenntartja a hatósági ellenőrzés iránti kizárólagos „kérelmét”, akkor a hatóság mérlegelheti, hogy hivatalból indít-e hatósági ellenőrzést vagy sem. Ha azonban az ügyfél kérelme tárgyában nemcsak hatósági ellenőrzést, hanem hatósági eljárás-indítást is megfelelőnek tart, akkor a hatóság nem mérlegelheti a hatósági eljárás megindítását, hiszen az ügyfél kérelme eljárási kötelezettséget okoz és a kérelem benyújtásával – az eljárási feltételek fennállása esetén – az eljárás „automatikusan” megindul.

6.2. Az ágazati jogi szabályozás kifejezetten lehetővé teszi az ellenőrzés kezdeményezését (bejelentéssel, panasszal, stb.), de a hatósági ellenőrzés – fő szabály szerinti – ‘hivatalbóliságától’ a szabályozás nem tér el. A bejelentő, panaszos stb. általában bárki lehet, aki az adott hatóság hatáskörébe tartozó jogszabálysértésre utaló körülményre hívja fel a hatóság „figyelmét”. Bár e bejelentés vagy panasz nem okoz ellenőrzési kötelezettséget, de a hatóság köteles (általában az ellenőrzéstől elkülönült, önálló eljárásban) részletesen megvizsgálni a bejelentésben foglaltakat abból a szempontból, hogy az alapján indít-e hatósági ellenőrzést vagy eljárást. A bejelentés e vizsgálata általában nem a Ket. szerinti hatósági eljárás, hanem szinte kötetlen mérlegelése annak, hogy a hatóság hivatalból indít-e hatósági ellenőrzést (esetleg eljárást) vagy sem.

Az egyes ágazati szabályok abban igencsak változatosak, hogy az ellenőrzés megindításának megtagadása tárgyában a hatóság köteles-e formális hatósági döntést hozni vagy arról csak tájékoztatási kötelezettsége van, illetve abban is sokszínű az ágazati szabályozás, hogy az ellenőrzés megindításának megtagadása ellen a bejelentő rendelkezik-e jogorvoslati jogosultsággal.

Az ágazati szabályozástól függ az is, hogy az esetlegesen megindított hatósági ellenőrzés körében a bejelentő ügyféli jogállással rendelkezik-e vagy sem.

6.3. A hatósági ellenőrzés az ágazati szabályozás szerint akár kérelemre is indulhat, illetve pontosabban hivatalból és kérelemre egyaránt indítható/indulhat. Ha a hatósági ellenőrzés kérelemre is indulhat, akkor kizárólag az ágazati szabályozástól függ, hogy a kérelem benyújtására jogosultak köre milyen széles (egyezik-e a Ket. szerinti kérelem benyújtására jogosultak körével, a Ket. szerinti ügyféli körrel vagy ahhoz képest szűkebb vagy tágabb).

Hangsúlyozandó azonban, hogy a hatósági ellenőrzés kérelemre történő indulása nem változtat a hatósági ellenőrzés eljárásjogi „természetén", vagyis a hatósági ellenőrzés ez esetben sem zárulhat az ellenőrzés tárgyát képező hatósági ügy érdemi eldöntésével, hatósági határozat-hozatallal. Vagyis attól, hogy a hatósági ellenőrzés az ágazati szabályok alapján kérelemre indul, ugyanúgy hatósági ellenőrzési jogviszony marad, melyben az ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések irányadók.

7. A hatósági ellenőrzés eszközrendszere

A hatósági ellenőrzés eredményes ellátásához a Ket. „általános" eszközrendszert biztosít a hatóságok számára. Ezeket az eszközöket a Ket. felhatalmazása alapján külön jogszabályok kiegészítő vagy eltérő szabályozással bővíthetik, amely az egyes ágazatok szakmai sajátosságaira tekintettel általában szükségszerű is. Vagyis a Ket. csak a hatósági ellenőrzés eszközrendszerének legáltalánosabb kereteit, típusait, garanciális alapjait határozza meg, de az ellenőrzés eszközei – az egyes közigazgatási ágazatok szakmai sajátosságaihoz igazodva – igen változatos eszközrendszerrel működnek, melyek közül a legfontosabb az adatszolgáltatás, az iratok vizsgálata, a szemrevételezés, a helyiségbe belépés, a próbavásárlás, a mintavétel, a mérés, a műszaki és laboratóriumi vizsgálatok, az informatikai rendszerrel történő elemzés, a helyszíni szemle. A hatósági ellenőrzés eljárásjogi biztosítékai pedig különösen a lefoglalás, a zár alá vétel, illetve a lepecsételés.

A hatósági ellenőrzés szabályozási rendszerének egésze garanciális jelentőségű, de még ezen belül is külön garanciarendszerként emelendő ki az ellenőrzés eszközeinek jogszabályi rendezése. Az ellenőrzés, különösen az ellenőrzési eszközök szabályozásának hiánya ugyanis komoly joghézagot jelent (jelentene) a hatósági eljárásjog keretében. A hatósági eljárásra vonatkozó szabályok ugyanis önmagukban nem vonatkoznak a hatósági ellenőrzésre, miután a hatósági ellenőrzés önálló és teljeskörűen elkülönült jogviszonyt jelent a hatósági eljáráshoz képest. Amennyiben tehát a hatósági eljárásjog nem rendezi a hatósá-

gi ellenőrzés szabályait és eszközeit, akkor a hatóság, különösen a helyszíni ellenőrzés során jogszabályi korlátok, garanciák nélkül járhatna el (pl.: nem kellene tekintettel lennie a szükségtelen zavarásra, az ellenőrzés időpontjára, a rendeltetésszerű tevékenység figyelembevételére, az ügyfél vagy a hatósági tanú jelenlétének biztosítására). A hatósági ellenőrzés tartalmában a tényfeltárást biztosító eszközrendszer, így az ellenőrzési jogviszonyt döntően az ellenőrzési eszközök alkalmazása tölti ki, melyből következően a hatósági ellenőrzés eszközeinek szabályozása nyilvánvalóan a legfontosabb garanciális elemét képezi a hatósági ellenőrzés „eljárásjogának".

Hangsúlyozandó, hogy e garanciális jogi elemek számon is kérhetőek, tehát valódi jogvédelmet jelentenek az ügyfelek számára. Amennyiben ugyanis a hatósági ellenőrzést követően hatósági eljárás indul, e hatósági eljárás eredményeként hozott határozat elleni jogorvoslat kifejezetten alapítható a hatósági ellenőrzés során történt jogszabálysértésre.

Amennyiben pedig az ellenőrzést követően eljárás nem indul (pl.: az ellenőrzés nem állapít meg jogszabálysértést), a közigazgatás feletti kontrolleszközök körében (polgári bíróság, ügyészség, ombudsman) vitatható az ellenőrzés jogszerű lefolytatása, az ellenőrzési eszközök jogszerű alkalmazása.

Az eszközrendszer szempontjából a hatósági ellenőrzés két alapvető, fő típusa határolható el:

a) az adatszolgáltatási, iratvizsgálati típusú (a hatóság hivatalos helyiségében végzett) és
b) a helyszíni ellenőrzés.

Ad a) A hatóság hivatalos helyiségeiben, azaz a hatóság székhelyén iratok, adatok, egyéb dokumentumok, bizonyítékok alapján végzett hatósági ellenőrzés (akár táv-adatszolgáltatás alapján) külön, részletes garanciális eljárásjogi szabályrendszert nem indokol. Ebben az esetben ugyanis az ellenőrzés lefolytatása hasonlít az elsőfokú hatósági jogalkalmazási eljáráshoz, amelyben a Ket. általános szabályai megfelelő garanciákat biztosítanak az ellenőrzés alá vont ügyfelek számára. A tényállás feltárásához a Ket. és különösen az ágazati jogszabályok kiterjedt adatszolgáltatási kötelezettséget biztosítanak.

Ad b) A helyszíni ellenőrzés körében az ügyfelek jogainak védelme, valamint az ellenőrzés megfelelő és a tényállás feltárását hatékonyan biztosító lefolytatásának lehetősége érdekében részletes anyagi és eljárásjogi szabályozás szükséges. A helyszíni ellenőrzés ugyanis egyrészt a hatósági ellenőrzés tipikus és leggyakrabban alkalmazott eszköze, másrészt közvetlenül érinti az ellenőrzés alá vont ügyfelek alapvető jogait, tevékenységét. A jogállami garanciák alap-

ján törvényi szintű eljárási szabályozást igényel az, hogy az ügyfél lakóhelyére, telephelyére a hatóság megbízásából mely személy, milyen esetekben, milyen módon és mikor léphet be, illetve ott milyen ellenőrzési eszközöket alkalmazhat. Kifejezett szabályozást igényel továbbá az is, hogy milyen garanciák biztosítottak az ügyfélnek az ellenőrzési cselekmények körében, illetve milyen jogosultságok illetik meg az ügyfeleket az ellenőrzési cselekményekkel szemben.

8. A helyszíni ellenőrzés

A Ket. a helyszíni ellenőrzést eljárásjogi szempontból a szemle rendelkezéseinek keretébe utalja, vagyis a Ket. helyszíni ellenőrzés lefolytatására és a helyszíni ellenőrzés akadályozására a szemlére vonatkozó rendelkezéseket rendeli megfelelően alkalmazni azzal, hogy a szemletárgy birtokosára vonatkozó szabályokat a helyszíni ellenőrzés ügyfeleire kell vonatkoztatni.

Függetlenül azonban attól, hogy alaki szempontból a helyszíni ellenőrzés menetére, tartalmára a szemlére irányadó szabályokat rendeli alkalmazni a Ket., a helyszíni ellenőrzés – a hatósági eljárástól elhatárolható – önálló hatósági ellenőrzési jogviszonynak minősül. A helyszíni ellenőrzés eljárásjogi szempontból tehát nem minősül szemlének, csak a szemle eljárási rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni a helyszíni ellenőrzés során.

A helyszíni ellenőrzés és a helyszíni szemle között – bizonyos hasonlóságok (például: helyszín, jegyzőkönyv stb.) ellenére – alapvető, döntő különbségek vannak.

A helyszíni szemle nem önálló eljárási jogviszony, hanem a hatósági eljárás tényállás tisztázásához kapcsolódó része. A helyszíni szemle a hatósági eljárásban a megalapozott érdemi döntés, a határozat meghozatalát szolgálja. A helyszíni szemléről elkészített jegyzőkönyv tehát sohasem minősülhet a hatósági eljárást lezáró, azt befejező jogintézménynek. Ehhez képest azonban a helyszíni ellenőrzés a hatósági eljárástól elkülönült hatósági ellenőrzési jogviszonynak minősül és a helyszíni ellenőrzésről elkészített jegyzőkönyv számos esetben a hatósági ellenőrzés lezárását, befejezését jelentő eljárási cselekmény.

A helyszíni ellenőrzés és a helyszíni szemle céljaikat tekintve is eltérnek egymástól. A helyszíni ellenőrzés a jogszabályokban és a hatósági döntésekben foglaltak érvényesülését, teljesítését vizsgálja és amennyiben a hatóság jogszabálysértést tapasztal, akkor intézkedik a megfelelő eljárás megindításáról, illetve a jogkövetkezmények alkalmazásáról. A helyszíni szemle ettől eltérően a hatósági eljárás során releváns tények, adatok vizsgálatát jelenti, és célja nem

a jogszabálysértések feltárása, hanem a hatósági eljáráson belüli bizonyítás megalapozása, illetve a tényállás tisztázása.

9. A hatósági ellenőrzés „lezárása”

A hatósági ellenőrzési jogviszonyban a hatóság csak az ellenőrzés alá vont tevékenység, magatartás vizsgálatára, megfigyelésére és a tények feltárására jogosult, amelynek eredményeként ugyan megállapíthatja, értékelheti a feltárt releváns tényeket, adatokat, de az ellenőrzés eredményei alapján anyagi jogi hatású érdemi döntés (határozat) meghozatalára nem rendelkezik hatáskörrel. Ahogy a korábbiakban már említésre került, ez a legfontosabb különbség a hatósági ellenőrzés és a hatósági eljárás között. A hatósági ellenőrzés során kibocsátható cselekmények-aktusok tehát kizárólag eljárásjogi természetű döntések, hiszen a hatóság sem az ellenőrzés során, sem annak eredményeként, lezárásaként nem rendelkezik érdemi beavatkozási, érdemi döntési jogosultsággal.

A hatósági ellenőrzést – garanciális szempontból – a hatóság minden esetben köteles eljárási hatósági aktussal lezárni abban az esetben is, ha a hatóság az ellenőrzés eredményeként nem állapít meg jogszabálysértést. Fontos hangsúlyozni, hogy a hatósági ellenőrzés csak az eredményének ismerete után eredményezheti eljárás megindítását.

A hatósági ellenőrzés eredményét, lezárását jelentő hatósági aktusok típusai:

9.1. A helyszíni ellenőrzés lezárása

A hatósági ellenőrzés lezárásának speciális esete, ha a hatóság kizárólag helyszíni ellenőrzést folytat, ugyanis a helyszíni ellenőrzés eredményéről minden esetben jegyzőkönyvet kell készíteni. A hatóság köteles a helyszíni ellenőrzésről készített jegyzőkönyv egy példányát az ügyfélnek a helyszínen átadni, vagy azt az ügyfél részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküldeni. E rendelkezés alóli kivétel, ha a hatósági ellenőrzés eredményeként hozott döntés kizárólag a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvében foglalt megállapításokon alapul, mert ez esetben a hatóság mellőzheti a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyv ügyfél, illetve ügyfelek részére történő megküldését.

9.2. A hatósági ellenőrzés lezárása jogszabálysértés megállapítása nélkül

Ha a hatóság az ellenőrzés során jogszabálysértést nem állapít meg, akkor a hatósági ellenőrzést úgynevezett jegyzőkönyvbe foglalt végzéssel zárja, mely végzés-típus az ún. alakszerűtlen végzések csoportjába tartozik. (A hatóság ilyen esetben egyszerűsített jegyzőkönyvet is készíthet, amelyet az ügyfél kérelmére az ügyfélnek a helyszínen átad vagy részére az ellenőrzés befejezésétől számított tíz napon belül megküld.)

E jegyzőkönyvbe foglalt végzés kiemelt garanciális jogintézménye a hatósági ellenőrzésnek, ugyanis egyértelművé teszi az ellenőrzés alá vont ügyfél/ügyfelek számára az ellenőrzési jogviszony lezárultát és azt, hogy jogszabálysértést a hatóság nem állapított meg. (A hazai közigazgatási eljárásjog hatósági ellenőrzésre vonatkozó részének ugyanis hosszú ideig komoly hiányossága volt, hogy nem rendezte a hatósági ellenőrzés lezárásának mikéntjét abban az esetben, ha a hatóság nem állapított meg jogszabálysértést, így az ellenőrzés alá vont ügyfelek az ellenőrzés lezárásáról általában – amennyiben külön nem érdeklődtek ügyük állásáról – nem bírtak tudomással.)

A hatósági ellenőrzés kérelemre induló típusában, annak sajátosságaihoz igazodva, speciális szabályok vonatkoznak az ellenőrzés jogszabálysértés megállapítása nélküli lezárására. E szerint, ha a hatóság az ügyfél kérelmére lefolytatott hatósági ellenőrzés során jogsértést nem tapasztal, ennek tényéről – az ügyfélnek az ellenőrzés iránti kérelem benyújtásakor előterjesztett kérelmére – hatósági bizonyítványt állít ki. E hatósági bizonyítvány fő szabály szerint egy évig hatályos. Ha azonban az ügyfél a kérelem benyújtásakor nem kéri az említett hatósági bizonyítvány kiállítását, a hatóság az ellenőrzés befejezésekor az ügyfélnek megküldi az ellenőrzésről készített jegyzőkönyv vagy egyszerűsített jegyzőkönyv személyes adatot nem tartalmazó kivonatát.

9.3. Hatósági ellenőrzés lezárása jogszabálysértés megállapítása esetén

Amennyiben a hatósági ellenőrzés keretében a hatóság azt állapítja meg, hogy az ellenőrzés alá vont ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette, többféle hatósági aktussal zárhatja az ellenőrzést.

9.3.1. Felhívás

Ha a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívást bocsáthat ki, melyben „megállapítja" a jogszabálysértést és legalább húsznapos határidővel, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésében felhívja annak megszüntetésére (felhívás). Amennyiben az ügyfél a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, akkor a hatóság – hatáskörének keretében – köteles hatósági eljárást indítani (vagy hatáskör hiányában a hatáskörrel rendelkező más hatóság vagy szerv eljárását kezdeményezni). A felhívás tehát sajátos tartalmú hatósági döntés, mely ugyan nem minősül érdemi, anyagi jogi hatású döntésnek, de ettől függetlenül döntéstartalommal, illetve jogi hatással rendelkezik. Döntéstartalma a jogszabálysértés megállapítása és annak indokolása, jogi hatása pedig jogszabálysértés önkéntes teljesítéssel történő elhárítása, illetve annak elmulasztása esetében a hatósági vagy más eljárás megindítása.[13] A felhívás tehát a modern gazdasági és társadalmi viszonyokhoz igazítható rugalmas jogintézmény a Ket.-ben, hiszen a felhívás „ügyfél" általi „önkéntes" teljesítésével elkerülhető a „szigorú" hatósági eljárás és a szankcióalkalmazás. A felhívás sajátos jogintézményének előnyei miatt, a felhívás egyre jelentősebb teret kap a hatósági eljárásjog, különösen a hatósági ellenőrzés szabályozási rendszerében, fejlődésében.

Bár a Ket. nem rendezi, de a felhívás hatósági döntéstartalma miatt nem nélkülözheti a jogorvoslati lehetőség biztosítását, így a felhívásban foglaltak ellen ugyan sajátosan, de biztosított a jogorvoslat. A felhívás elleni jogorvoslat „rendje", hogy amennyiben a címzett nem teljesíti a felhívásban foglaltakat az ott meghatározott határidőn belül (azaz nem él az önkéntes teljesítés lehetőségével), úgy a hatóság köteles megindítani a hatósági eljárást és e hatósági eljárás eredményeként meghozott hatósági határozattal szemben igénybe vehető jogorvoslatban támadható a felhívás tartalma. (Ezért a felhívás nem teljesítése nem minősül, nem minősíthető jogsértő magatartásnak.) Mindebből következően az ellenőrzés tárgyát képező ügyben felhívást nyilvánvalóan csak az a hatóság bocsáthat ki, melynek hatósági hatáskörébe tartozik a felhívás esetleges nem teljesítése esetén a felhívás tárgya szerinti hatósági eljárás lefolytatása.

---

[13] Ld. részletesebben: Lapsánszky András: A hatósági döntés jogviszonytani alapja és jogi hatása hazánk hatósági eljárásjogának keretében. *Új Magyar Közigazgatás,* 2009/5. 49–50.

Garanciális okokból, illetve közigazgatási jogérvényesítés hatékonyságával kapcsolatos szempontok alapján a Ket. kifejezetten meghatározza, hogy mely esetekben, ügytípusokban nem alkalmazható a felhívás intézménye.

A hatóságok a felhívás alkalmazhatóságának ellenőrzése céljából kötelesek hatósági nyilvántartást vezetni (hiszen pl. az ismételt jogszabálysértések esetében a felhívás alkalmazhatóságának kizárása csak hatósági nyilvántartás alapján követhető, ellenőrizhető).

9.3.2. A hatósági ellenőrzést folytató hatóság hatáskörében hatósági eljárás indítása

Amennyiben a hatósági ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés az ellenőrzést folytató hatóság hatáskörébe tartozik és az egyéb feltételek fennállnak (a hatósági ellenőrzés eredményeként a felhívás alkalmazása kizárt vagy a hatóság mérlegelése alapján annak alkalmazása nem indokolt, nem szolgálja a jogérvényesülést, illetve amennyiben a felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el), akkor a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárást. A hatósági ellenőrzés során feltárt tények alapján a hatóság, a hatósági ellenőrzés ügyféli körén kívül eső személyek, szervezetek tekintetében is megindíthatja a hatósági ellenőrzést követő hatósági eljárását, ha erről ezen személyeket, szervezeteket a Ket. szerinti módon, megfelelően értesítette.

A hatósági eljárás megindításának speciális esete, ha a hatóság helyszíni ellenőrzést tart és megállapítja a jogszabálysértést, de a felhívás nem alkalmazható. Ilyen esetben a hatóság azonnal megindíthatja (hivatalból) hatósági eljárását, melyről a jelenlévő ügyfelet értesíti, valamint a helyszínen közölheti döntését.

9.3.3. Más szerv hatáskörébe tartozó eljárás kezdeményezése

Amennyiben a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapított jogszabálysértés tekintetében az ellenőrzést folytató hatóság nem rendelkezik hatáskörrel, a hatóság a jegyzőkönyv jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével megkeresi az intézkedésre, jogalkalmazói döntésre hatáskörrel rendelkező szervet és hatósági, fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez. A megkeresett szerv a megkeresést érdemben megvizsgálja és saját intézkedéséről vagy az ilyen intézkedés mellőzésének okáról a megkereső hatóságot harminc napon belül tájékoztatja. Az el-

járást kezdeményező hatóság hatósági ellenőrzése keretében készített jegyzőkönyvet az eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóság bizonyítékként felhasználhatja és az alapján közvetlenül eljárhat.

9.3.4. Hatósági intézkedés

Bár a hatósági ellenőrzés eredményeként kibocsátható hatósági aktusok, döntések között a Ket. nem sorolja fel, de az ellenőrzést folytató hatóság az ellenőrzés során vagy annak eredményeként is jogosult hatósági intézkedés tételére (természetesen kizárólag jogszabályi felhatalmazás alapján és keretében). A hatósági intézkedés a hatósági döntés fogalmán kívül eső hatósági aktusnak minősül,[14] sőt a hatósági intézkedés eljárási szabályrendszerét, tartalmát a Ket. nem is tartalmazza. (Még az is igencsak vitatott kérdés, hogy a hatósági intézkedés egyáltalán a Ket. hatálya alá tartozik-e vagy sem.)

A hatósági intézkedés a hatóság nevében hatósági intézkedés tételére jogosult személy (általában a hatóság tisztviselője) szóbeli aktusa, amelyet a jogalany köteles azonnal teljesíteni. (Ilyen pl.: a járványügyi intézkedésre irányuló hatáskörök rendszere, helyszíni bírság, közvetlen veszélyhelyzet esetén tűzvédelmi szervek, katasztrófavédelmi szervek intézkedési hatáskörei.)

A hatósági intézkedések sajátos, illetve szerteágazó közigazgatási anyagi jogi szabályozása körében kiemelendő, hogy bizonyos hatósági intézkedéseknél a vonatkozó bírósági gyakorlat alapján megállapítható a hatósági jogviszony létrejötte, így a Legfelsőbb Bíróság 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozata alapján: *„A rendőri intézkedéseket és kényszerítő eszközöket állami közhatalmat gyakorló, államigazgatási ügy intézésére feljogosított szerv [...] alkalmazza, közte és az intézkedés (kényszerítés) alanya között – annak minden jellemzőjével rendelkező – közigazgatási jogviszony jön létre. Ebből következően a felettes rendőri szerv vezetőjének a panasz elbírálása tárgyában [...] másodfokon hozott határozata a [...] – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”*

A hatósági intézkedés kifejezett jogi hatása, hogy közvetlenül és azonnal végrehajthatóan keletkeztet jogokat és kötelezettségeket. A hatósági intézkedésről a hatóságnak nem kell írásbeli döntést hoznia, hiszen ez a hatósági intézkedés fogalmából adódóan a legtöbb esetben lehetetlen lenne. Bár a Ket. nem ren-

[14] Szamel Lajos (szerk.): *Magyar államigazgatási jog.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1978. 320.; Szamel (1973) i. m. 295.; Madarász (1995) i. m. 327.

dezi a hatósági intézkedés szabályrendszerét, azonban ettől még a hatósági intézkedés sem végezhető kifejezett, jogszabályban biztosított garanciák nélkül. A hatósági intézkedésre irányuló hatáskört, a hatósági intézkedés formáját, tartalmát, a benne fogalt döntés kereteit és az ellene – esetlegesen – biztosított jogorvoslatot a vonatkozó közigazgatási anyagi jogszabályoknak kell rendezniük. Vagyis a hatósági intézkedés kiemelendő garanciális eleme, hogy nem végezhető kifejezett, erre vonatkozó jogszabályi felhatalmazás, az intézkedésre „feljogosító" hatáskör nélkül. A hatáskör nélküli hatósági intézkedés közjogi alapon és aktustani szempontból is semmisnek minősül. A hatáskör hiányában alkalmazott intézkedés ellen az érintett számos, a közigazgatás működése tekintetében érvényesülő „kontroll-eszközt" vehet igénybe, így különösen a hatóság felügyeleti szervéhez, az ügyészséghez, az alapvető jogok biztosához, a polgári bírósághoz, Alkotmánybírósághoz (alkotmányjogi panasszal) fordulhat.

A MAGYAR E-KÖZIGAZGATÁS ERŐFORRÁSTÉRKÉPE
Kormányzati IKT kapacitások a 2014. évi választások előtt és után

Sántha György – Kleinheincz Gábor – Karsai Adrienn – Bielik Zsolt*

1. Az e-közigazgatás fogalmi megközelítése

Az e-közigazgatás látható módon egyike azoknak a fogalmaknak, amelyekben a mai napig nincs közmegegyezés, noha lényegében nincs olyan hét Magyarországon, hogy valamilyen széles társadalmi kihatású elektronikus közigazgatási problémáról, illetőleg technológiai változásról, vagy éppen valamely sok százmillió forintos európai uniós fejlesztési eredményről ne számolna be a szaksajtó.[1]

Az elektronikus közigazgatás fogalmának értelmezéséhez kiindulópontot jelenthetnek egyfelől a fontosabb nemzetközi szervezetek definíciói, másrészt a legutóbbi időszak egyes magyar vonatkozású szakmai publikációi.

A nemzetközi fogalom-meghatározások tekintetében az első problémát az angol *government* kifejezés magyar fordítása jelenti, amely azonban csak tükörfordításban jelent 'kormányzat'-ot. A *government* szó az angolszász jogrendszerekben valójában a közhatalom gyakorlásában résztvevő valamennyi állami szervre vonatkoztatandó – és pedig függetlenül attól, hogy azok a mindenkori Kormány irányítása alatt állnak-e a hatalommegosztás alkotmányos rendszerében. Ilyen módon a *government* fogalom a hagyományos törvényhozó és a bírói hatalmi ágak körébe tartozó szervezetekre is alkalmazandó. Ebből következik,

* Dr. Sántha György a PPKE JÁK doktorandusza, az Ereky Kutatóközpont tagja, az EGov Tanácsadó Kft. vezető tanácsadója, valamint az NHIT szakértője; Kleinheincz Gábor az EGov Tanácsadó Kft. ügyvezetője; valamint Karsai Adrienn és Bielik Zsolt az EGov Kft. elemzői.

[1] Ld. az eGov Hírlevél kétheti gyakorisággal megjelenő híreit az e-közigazgatás és a digitális állam háza tájáról (http://hirlevel.egov.hu/).

hogy az angol *electric government* (*e-government*) kifejezést is a közhatalom gyakorlásában résztvevő valamennyi állami szervre vonatkoztatnunk kell. Ez az oka annak, hogy Magyarországon több szerző is következetesen – a kormányzathoz képest tágabban értelmezhető – 'e-közigazgatás'-ra fordítja az *e-government* kifejezést.[2] Utóbbival kapcsolatban jegyezzük meg, hogy még a tágan értelmezett közigazgatás fogalom sem jelent optimális megoldást a *government* kifejezés eredeti értelmének visszatükrözésére, hiszen pl. az igazságügyi igazgatás kiterjesztő értelemben sem tekinthető a közigazgatás részének. A helyes megoldás talán az 'e-állam' – illetőleg az önkormányzás autonóm jogával rendelkező szerveket is magába foglaló – 'e-közszféra' kifejezés használata lenne, ezzel azonban azért nem foglalkozunk, mert napjainkra Magyarországon az e-közigazgatás kifejezés általánosan elterjedtnek mondható.

A fentiekből következően, a magunk részéről azokkal a szerzőkkel[3] értünk egyet, akik szerint tehát kevésbé fontos az 'e-kormányzat' és az 'e-közigazgatás' fogalmak elhatárolása. Ehelyett inkább az információs társadalom közigazgatásáról, illetőleg a 21. század újfajta igazgatási módszereiről és infokommunikációs technológiáiról célszerű beszélni, melyet összefoglalóan akár *e-közigazgatás*nak is nevezhetünk egy átmeneti periódusban.[4] Megközelítésünkben így nem különböztethető meg egymástól külön 'közigazgatás' és 'e-közigazgatás'. A kettő álláspontunk szerint egy és ugyanaz: a 21. század digitális államának új technológiai alapokon felépülő közigazgatása.

Közigazgatásunk tehát már ma is infokommunikációs technológiai alapokon épül fel, így a digitális technológia már nem csak egyszerű *eszköze* a közigazgatásnak, hanem a mindennapos működés egyre inkább megszokottá váló *kerete*. Ma már természetes, hogy a határozatok és a jegyzőkönyvek szövegszerkesztő informatikai alkalmazásokkal készülnek el, majd elektronikus dokumentumként tárolódnak vagy cserélődnek ki a különböző címzettek között. Ebből is következően álláspontunk szerint az a leghelyesebb megközelítés, ha az angolszász

---

[2] Ld. CSÁKI Gyula Balázs: *Az elektronikus közigazgatás tartalma és egyes gyakorlati kérdései*. Budapest, HVG-Orac, 2010.; illetve KÁRPÁTI Orsolya: Gondolatok az elektronikus közigazgatásról. In: SMUK Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei I.* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 185.

[3] Ld. ANCSIN László: Az e-közigazgatás. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 5. sz.; továbbá BUDAI Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2009. 43.; VEREBICS János: Elektronikus kormányzat és jogi szabályozás. *Infokommunikáció és Jog*, 2004/1. 5.; DÓSA Imre – POLYÁK Gábor: *Informatikai jogi kézikönyv*. Budapest, KJK-KERSZÖV, 2003. 246.

[4] Ld. TÓZSA István: Az elektronikus közigazgatás helyzete. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf., 5. sz. 2.

e-government fogalom alatt a továbbiakban a digitális állam közigazgatását (az e-közigazgatást) értjük.

Az e-közigazgatás fogalommal foglalkozott mindemellett az ENSZ, melynek globális meghatározása szerint „az e-közigazgatás nem más, mint az Internet és a világháló használata közigazgatási információk és a szolgáltatások nyújtása érdekében."[5] Az ENSZ Fejlődő országok e-közigazgatási munkacsoportja szerint pedig az e-közigazgatás „az információs és kommunikációs technológiák használatát jelenti annak érdekében, hogy elősegítse az eredményes és hatékony kormányzást, megkönnyítse a kormányzati szolgáltatásokhoz és a nyilvános információkhoz történő hozzáférést, illetve elszámolhatóbbá tegye a kormányzást az állampolgárok számára."[6] Az e-közigazgatás ilyen módon bevonhat az internet által nyújtott szolgáltatásokat, telefon, közösségi központok (önkiszolgáló, vagy mások által megkönnyített) vezeték nélküli eszközök és más hírközlési rendszereket.

Ugyancsak univerzális definíciót alkotott a Világbank, melynek meghatározása szerint az e-közigazgatás azokra a technológiákra utal (úgy, mint a vezeték nélküli nagy kiterjedésű hálózatok (WWAN), az Internet, mobil/hordozható számítástechnika), amelyek képesek átalakítani a kapcsolatokat az állampolgárok, a vállalatok és a kormányzat szervezetei között. Ezen technológiák kimenete többféle: jobb kormányzati szolgáltatások nyújtása az állampolgárok részére, a vállalatok és iparágak közötti kölcsönhatások javítása, a polgárok nagyobb mértékű bevonása (a közügyekbe) az információkhoz való jobb hozzáférhetőség révén, hatékonyabb kormányzati menedzsment, stb. Az ebből következő hasznok pedig: kevesebb korrupció, átláthatóság növelése, nagyobb kényelem, bevétel növekedés, és/vagy költségcsökkentés.[7]

A fenti nemzetközi fogalmi megközelítésekre jellemző, hogy az e-közigazgatást nem annyira államszervezeti, mint inkább technológiai és szolgáltatásnyújtási oldalról közelítik meg, amelyben tehát kiemelt szerep jut az állam és az ügyfél közötti kapcsolatok újra definiálásának, ennek eredményeként pedig a folyamatos információszolgáltatásnak és az elektronikus ügyintézési lehetőségek biztosításának. Magyarországon e tekintetben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továb-

5 http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf 1.

6 http://www.itu.int/wsis/docs/background/themes/egov/pacific_council.pdf 1.

7 http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTEGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:6226295~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:702586~isCURL:Y,00.html

biakban: Ket.) vezetett be kulcsfontosságú szabályozást, amely külön fejezetet szentelt az elektronikus ügyintézés kérdésének. Sajnos a közigazgatási eljárási kódex sokszori módosítása 2009-re ezeket a szabályozási eredményeket is elmosta,[8] melyet követően a Ket. 2011. év végi módosításával nyílt lehetőség az elektronikus eljárási szabályok ismételt törvénybe illesztésére és a közigazgatás teljes körű elektronikus akadálymentesítésére.[9]

Úgy véljük mindemellett, hogy az e-közigazgatás és az e-ügyintézés fogalom taglalása a továbbiakban már nem viszi közelebb a politikai és szakmai döntéshozókat ahhoz, hogy megértsék: az e-közigazgatást érintő stratégiai döntéseknek mi a tétje, továbbá, hogy ilyen esetekben pontosan mi is forog kockán. Éppen ezért gondoltuk úgy 2014. év elején, hogy az ún. eGov Szpartakiád Projekt keretében – a társaságunk önkéntes társadalmi felelősségvállalása jegyében folytatott kutatássorozat akkori, soron következő ütemében – azzal foglalkozunk, hogy – ha máshogyan nem, legalább szakértői becsléssel – meghatározzuk: 'mit jelent a magyar e-közigazgatás szervezeti értelemben', 'mit jelent továbbá költségvetési forintokban és alkalmazott munkaerőben'. Ennek hiányában véleményünk szerint 'a nélkül lövöldöznénk az e-közigazgatásra, hogy pontosan látnánk, mi is van a célkeresztben'.

E cikk szerzői 2014 eleje óta foglalkoznak az e-közigazgatás – ezen belül a mindenkori e-közigazgatási IKT kapacitások – kiterjedésének meghatározásával, mind szervezeti, mind pedig költségvetési és személyi vonatkozásban. Jelen összefoglaló célja, hogy bemutassa a 2014. évi országgyűlési választások előtti, valamint a 2014.évi kormányzati átalakítások után bekövetkezett változásokat a kormányzati e-közigazgatási kapacitások terén. Ennek érdekében az alábbiakban ismertetésre kerül a 2014. április előtti és utáni helyzetkép az e-közigazgatás erőforrás hátteréről.

2. Alkalmazott kutatási módszer

Módszertani szempontból lényeges előrebocsátani, hogy kutatásunk és az annak alapján készült írásos összefoglaló a költségvetési szervek – különösképp-

[8] A Ket. X. számú elektronikus ügyintézési fejezetét az elektronikus közszolgáltatásokról szóló 2009. évi LX. törvény helyezte hatályon kívül 2009. október 1-jével.

[9] Ld. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvényt, mely 2014. április 1-jén lépett hatályba.

pen a minisztériumok és a kormányhivatalok – szervezeti és működési szabályzatának feldolgozásával, valamint személyes interjúk alapján készült. Fontos, hogy az e-közigazgatás fizikai dimenzióinak meghatározásához – krónikus adathiány miatt – ezúttal a szűkebben értelmezett közigazgatás fogalomból indultunk ki, így – a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság kivételével – első sorban csak a Kormány alá rendelt igazgatási struktúrákat (minisztériumokat, háttérintézményeket, alárendelt területi szerveket, rendvédelmi szervezetrendszert és az állami tulajdonú gazdasági társaságokat) vizsgáltuk. Emellett a kutatás során kizárólag az infokommunikációs technológiai (továbbiakban: IKT) szempontból releváns kormányzati részlegekkel foglalkoztunk. Ezt a kutatási megközelítésünket a továbbiakban a 'kormányzati IKT-kapacitások' kifejezés használatával kívánjuk hangsúlyosabban érvényre jutatni.

Ma már általánosan elfogadottnak tekinthető, hogy az informatikai háttér folyamatos biztosítása elengedhetetlen feltétele egy közigazgatási szerv működésének. Ugyanez a helyzet az egész közigazgatási intézményrendszer esetében is, ugyanakkor az e-közigazgatási szolgáltatásokat nyújtó szervezetrendszer egységes szempontok szerinti, átfogó felmérésére (ún. 'kormányzati IKT-kataszter') elkészítésére tudomásunk szerint mindezidáig nem került sor. Ezt az űrt kitöltendő, a kutatást két szakaszban végeztük el. A 2014. tavaszi, országgyűlési választások előtti kutatás során, az akkor rendelkezésre álló információk alapján kísérletet tettünk a kormányzati IKT szektor nagyságának felmérésére, működéséhez igényelt erőforrások becslésére. Olyan alapvető kérdésekre próbáltunk válaszokat találni, mint hogy mekkora erőforrásigénnyel működik a kormányzati e-közigazgatási rendszer, mind a személyi kapacitások és a hozzájuk kapcsolódó személyi kiadások, mind pedig a dologi, fejlesztési IKT ráfordítások tekintetében? Ugyanezeket a kérdéseket tettük fel 2014 őszén, amikorra az új kormányzati struktúra kialakult (elkészült a Kormány statútum-rendelete, valamint megszülettek a minisztériumok és a kormányhivatalok SzMSz-ei).

A közfeladatot ellátó, illetőleg a közszolgáltatásokat szervező/koordináló szervezetek mindegyikében a megfelelő informatikai háttér biztosítása – a folyamatos fejlesztések mellett – leginkább a folyamatos működés biztosítását feltételezi. Mivel ilyen szempontú központi adatnyilvántartásról nem tudunk, ez jelenleg a különböző intézményi szintű költségráfordítások vizsgálatával követhető nyomon.

Sajnos az egyes intézmények saját költségvetésükben nem differenciálnak a szerint, hogy az adott kiadások IKT jellegű szolgáltatások nyújtásával összefüggésben, vagy attól függetlenül merülnek fel. Ennek hiányában kutatásunk

során az intézményi IKT jellegű kiadások között vizsgáltuk az alábbi IKT jellegű feladatokra fordított kiadásokat:

1. az adott szervezeten belüli IKT-szakmai kompetenciával rendelkező humánerőforrásokkal összefüggésben jelentkező személyi (bér, járulék, stb.) kiadásokat;
2. szervezeti IKT-infrastruktúrához, illetőleg az egyes rendszerekhez és az egyes szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó kiadásokat: a rendszeres eszközpótlással (amortizáció) és karbantartással összefüggő kiadásokat, a különböző licenc- és support-díjakat, valamint egyéb rezsi kiadásokat (bérleti díjak, kellékanyagok, egyéb biztonsági kiadások);
3. végezetül a rendszerek és a szolgáltatások fejlesztésére fordított fejlesztési (beruházási, felhalmozási) kiadásokat.

A 2014 első negyedévében készített felmérés során a nyolc minisztérium és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (NMHH) szervezeti és működési szabályzatát használtuk a kormányzati IKT-val kapcsolatos szervezeti és személyi kapacitások felméréséhez. A kutatás eredményeinek szemléletes ábrázolásához visszanyúltunk a Magyary Zoltán által alapított Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai által 1941-ben elvégzett közigazgatási felmérés során alkalmazott ábrázolási módszerhez.[10] Ennek lényege, hogy egyetlen, jól áttekinthető ábrán bemutatható valamennyi közigazgatási szervezet, illetőleg az egyes szervek közötti alá- és fölérendeltségi viszony.

Az általunk alkalmazott módszer néhány ponton eltér a Magyary Zoltán féle ábrázolási technikától. Egyrészt, a kutatási fókuszunk (az IKT kapacitás minél pontosabb meghatározása) megkövetelte, hogy a minisztériumok és az NMHH egyes szervezeti egységei részleteikben is legyenek feltűntetve az ábrán. Másrészt, az egyszerűbb értelmezhetőség érdekében az alá- és fölérendeltségi viszonyok közül csak a kutatásunk szempontjából releváns kapcsolódásokat ábrázoltuk. A harmadik lényegi különbség az állami vállalatok jelölése. Ezen a ponton jegyezzük meg, hogy az ábrákon az NMHH-t azért emeltük a minisztériumok szintjére, mert – bár független hatóság – széles körben lát el állami IKT feladatokat, felépítése és szervezeti jelentősége pedig leginkább csak a minisztériumokhoz mérhető.

A szervezeti és működési szabályzatok vizsgálata során igyekeztünk pontosan beazonosítani azokat az állami vezetői posztokat (államtitkárok, helyettes államtitkárok), valamint meghatározni azokat a szervezeti egységeket (főosz-

[10] *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program*. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. 06. 10. http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztesi-Program.pdf

tályok, osztályok), alárendelt költségvetési szerveket és állami vállalatokat, melyek közvetlen módon látnak el infokommunikációs technológiákkal kapcsolatos feladatokat – akár a fejlesztés, üzemeltetés vagy éppen a szabályozás és ellenőrzés terén.[11] A feladatokat elemezve végül két részre osztottuk a felelősök halmazát, amely során megkülönböztettük egyfelől azt a csoportot, amelyben vezetők és az alájuk tartozó szervezeti egységek az adott szervezetre korlátozottan látnak el IKT szempontból releváns feladatokat, valamint azt a csoportot, amely esetében a felelősségek túlmutatnak az adott szervezeten. Vizsgálatunk során ez utóbbi kör részletesebb elemzését tekintettük fontosabbnak.

3. Kormányzati IKT kapacitások a 2014-es választások előtt

2014. I. negyedévében részletesen áttekintettük a Kormány alá rendelt államigazgatási struktúrában az infokommunikációval kapcsolatos feladatokat ellátó költségvetési szerveket, valamint állami tulajdonú gazdasági társaságokat. A 68.000 kormánytisztviselő, a 65.000 rendvédelmi, valamint a 23.000 honvédelmi alkalmazott között munkatársaink mintegy 5.800 olyan szakembert azonosítottak, akik a kormányzati IKT feladatok megszervezésében/ellátásában közvetlenül érintettek voltak. Ez a Kormány alá tartozó – 156.000 fős[12] – igazgatási szervezetrendszer mintegy 3,7%-a. A kormányzati IKT feladatok ellátásában – azaz a magyarországi e-közigazgatás megteremtésében és működtetésében – résztvevő szakemberekre fordított személyi (és járulék) kiadások számításaink szerint évente mintegy 38 Mrd Ft-tal terhelik meg a költségvetést, ami az éves kormányzati bérkiadások kb. 5%-a.

Az ~~alábbi – nagyobb felbontásban az~~ 1. sz. mellékletként ~~is~~ csatolt = ábra bemutatja a központi államigazgatás 2014. áprilisi állapotok szerinti struktúráját. Az ábrán szürke színnel jelöltük a kormányzati ‘IKT-forrópontokat’, ahol tehát

[11] A 2014. I. negyedéves SzMSz-ek többsége nem tartalmaz létszámadatokat, így nehéz volt meghatározni a pontos adatokat, ezért ezekben az esetekben becslésekre hagyatkoztunk. Ehhez egységes elveket alkalmaztunk: a főosztályok esetében 3, míg az osztályok esetében 5 fővel kalkuláltunk. A minisztériumok alá rendelt szervezetek IKT releváns kapacitásával kapcsolatosan egyszerűbb dolgunk volt, mivel ezek teljes létszámadata rendelkezésünkre állt az SzMSz-ekből.

[12] A létszámadatok a Magyary Programból valók (12.0 verzió, 57. o.). A 157.000 főn felül további 43.000 fő önkormányzatnál, valamint független államhatalmi szervnél alkalmazott köztisztviselővel is számolni kell, őket azonban a számításoknál részben azért nem vettük figyelembe, mert nem tartoznak közvetlenül a Kormány alatti államigazgatási körbe, részben, mert utóbbiak esetében kevésbé pontos adatok állnak rendelkezésre.

infokommunikációs szempontból lényeges kormányzati tevékenység folyik, illetőleg ahol a magyar e-közigazgatás személyi és tárgyi erőforrásai koncentrálódnak.

Az ábrán az oszlopok jelölik a nyolc minisztériumot, kibővítve a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal. A vízszintes sávokban kisebb körök és négyzetek jelölik a szervezeti egységeket. Fehér alapszínnel az adott minisztérium alá tartozó összes alegység szerepel, míg szürkén jelöltük az IKT szempontból fontos részlegeket. Az egyes egységeket összekötő függőleges vonalak a közvetlen alárendeltségi viszonyokat jelzik. Az egyes minisztériumokon belül – fentről lefelé – először az államtitkárságok, majd a helyettes államtitkárságok, főosztályok és osztályok szerepelnek. Alattuk az egyéb alárendelt szervek, illetőleg még lejjebb a területi államigazgatási szervek szerepelnek. Az alsó sávokban végül az esetleges közalapítványok, és az állami tulajdonú gazdasági társaságok – illetőleg legalul ezek leányvállalatai – szerepelnek. A szervezeti egységek kibontása után a beazonosíthatóság érdekében egy 'Magyarázat' sávban tüntettük fel az ábrán szürke színnel jelölt, infokommunikációs szempontból releváns egységek megnevezéseit. A két legalsó sávban ábrázolt, sötétszürke színű körök közül a felső az adott minisztériumban IKT-val foglalkozó személyi állomány létszámát, míg az alsó a személyi ráfordítások (Mrd Ft) éves mértékét mutatja.

Az ~~mellékletben jobban olvasható~~ ábrán jól látható, hogy a legtöbb szürke színnel jelölt egység 2014 áprilisában a második és harmadik oszlopban, azaz a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban volt található. Ez azt jelenti, hogy a kormányzati IKT-val kapcsolatos feladatkörök legnagyobb része 2014 elején ebben a két minisztériumban koncentrálódott. Az ábra felső harmadában kevésbé kivehető a Nemzetgazdasági Minisztérium infokommunikációs szempontból lényeges szerepe, ha azonban a létszám és személyi ráfordítás sávokat vizsgáljuk, látható, hogy ekkoriban ez a minisztérium rendelkezett a legnagyobb IKT-val foglalkozó személyi állománnyal (kutatásunk alapján kb. 1500 fővel). Ez a magas arány a minisztérium alatt működő egyéb országos hatáskörű szerveknek és gazdasági társaságoknak volt betudható.

A minisztériumok közül ekkoriban kiemelendő volt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium infokommunikációs tevékenysége:

– Az e-közigazgatásért felelős helyettes államtitkár infokommunikációs feladatai körében összehangolta az információs társadalom és az e-közigazgatás fejlesztésére vonatkozó stratégiák kidolgozását, közreműködött az e-gazdaság fejlődését korlátozó tényezők felszámolásában. Ezen kívül az államtitkár gondoskodott a közigazgatási informatikai

stratégia megvalósítását biztosító fejlesztési programokkal és akciótervekkel kapcsolatos feladatok ellátásáról, illetőleg e körben gondoskodott az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) akcióterveinek kidolgozásáról, monitoring rendszerének működtetéséről, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium hatáskörébe tartozó projektek végrehajtásáról. További lényeges feladataként a helyettes államtitkár részt vett a központi és területi közigazgatás informatikai együttműködésének fejlesztésében, koordinálta a kapcsolódó szakmai egyeztetéseket, valamint javaslatot tehetett az elektronikus közszolgáltatások fejlesztésének irányaira, illetőleg az Államreform Operatív Program (ÁROP) akcióterveinek tartalmára. Szakmai szempontból kiemelendő feladatkört jelentett a közigazgatásban informatikai eszközökkel nyilvántartott közérdekű adatok társadalmi elérésének elősegítése, az ezzel kapcsolatos feltételek javítása.

– A közigazgatási államtitkár irányítása alatt lévő, Kormányirodát irányító helyettes államtitkár működtette a kormányzati döntés-előkészítést támogató informatikai rendszert és felelt annak továbbfejlesztéséért. További feladataként a miniszter által átruházott hatáskörben ellátta a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverek megfelelőségét tanúsító szervezetek kijelölésével kapcsolatban meghatározott hatósági feladatokat.
– A kormányablakok fizikai kialakításával összefüggő feladatok ellátásáért felelős miniszteri biztos ellátta ekkoriban a kormányablakok fizikai kialakításának koordinációját, ennek keretében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium egyes szervezeti egységei, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok vonatkozó tevékenységének koordinálását. A miniszteri biztos engedélye volt szükséges emellett a fizikai kialakítással és az IT háttérrel kapcsolatos fejlesztéssel összefüggő beszerzésekhez, a fizikai környezet átadásához, valamint a szükséges IT háttér üzembe állításához.
– Lényeges emellett, hogy ebben az időben a KIM közigazgatási államtitkár közvetlen felügyelte alatt működött a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEK KH), amely az elmúlt évtizedekben egyértelműen a hazai elektronikus közigazgatási szolgáltatások központi szereplője.

2014 áprilisában további jelentős kormányzati IKT-hatáskörök tartoztak a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumhoz.

- Az infokommunikációért felelős államtitkár irányította az e-gazdaságfejlesztés, az elektronikus információbiztonság-fejlesztés, az információs társadalomfejlesztés, az IKT infrastruktúra-fejlesztés és az IKT iparpolitika végrehajtását. Gondoskodott egyrészt a közigazgatás informatikai fejlesztésének egységes stratégiai irányok mentén történő végrehajtásáról, valamint a központi és területi közigazgatás informatikai együttműködésének fejlesztéséről. Az infokommunikációért felelős államtitkár helyettes államtitkárán keresztül irányította emellett az Informatikai Felügyeleti Főosztály, az Infokommunikációs Szervezési Főosztály, az Infokommunikációs Projektmenedzsment Főosztály és a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság vezetőjének tevékenységét.
- Fontos, hogy ebben az időben az NFM infokommunikációért felelős államtitkárának közvetlen felügyelte alatt működött a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ Zrt.), amely – a korábbi Kopint-Datorg Zrt. jogutódjaként – 2011 óta a hazai közigazgatási IKT-infrastruktúra szolgáltatója és üzemeltetője.

A fentiek alapján jól látható, hogy a kormányzati IKT-feladatok jelentős része 2014 áprilisáig a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, illetőleg a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban, valamint az ezek alá rendelt KEKKH-nál és NISZ Zrt.-nél koncentrálódott.[13]

Az e-közigazgatás személyi kapacitásai a fentieknek megfelelően 2014 tavaszáig a KIM és az NFM körül, illetőleg e-közigazgatási szempontból kiemelt jelentőségű alárendelt szerveiknél – a KEK KH-nál és a NISZ Zrt.-nél – összpontosultak. Ennek megfelelően a személyi jellegű kormányzati IKT-kiadások több mint kétharmada az említett szervekhez köthető, amely így több mint évi 25 Mrd Ft-ot tett ki.

A személyi ráfordítások mellett a kormányzati IKT feladatok ellátása során még jelentősebb mértékű dologi kiadásokkal kell számolni. Ezen belül különösen hangsúlyosak az üzemeltetési költségek, melyeken belül megkülönböztetjük az egyes informatikai a rendszerekhez és infrastruktúrákhoz, valamint az egyes szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó költségeket, továbbá a licenc- és support-díjakat, az általános rezsi jellegű kiadásokat, a bérleti díjakat, a külön-

[13] A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság feladatköreit később ismertetjük, mivel azok a 2014. tavaszi országgyűlési választásokat követően érdemben nem módosultak.

féle kellékanyagok beszerzésének költségeit, valamint a szükségszerű biztonsági kiadásokat. Ugyancsak az üzemeltetés körében fontos említetést tenni a rendszeres időközönkénti karbantartások és eszközpótlások költségeiről, amelye esetben lényeges különbség, hogy az IKT-eszközök értékcsökkenési ideje más eszközökhöz képest lényegesen rövidebb.

A napi kormányzati IKT üzemeltetési kiadásokkal kapcsolatosan nem állnak rendelkezésünkre pontos adatok, ugyanakkor a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Infokommunikációért felelős Államtitkárságának IT Kontrolling Osztálya által 2013-ban végzett kérdőíves adatgyűjtés alapján a – hardverekkel, szoftverekkel és üzemeltetéssel összefüggő – dologi kiadások 2014. elején évi mintegy 65 Mrd Ft-ban voltak meghatározhatók.

A kormányzati IKT-fejlesztésekkel kapcsolatban viszonylag nehéz pontos adatokhoz jutni, az azonban az NFM IT Kontrolling Osztályának felméréseiből az is kikövetkeztethető, hogy a kormányzati IKT fejlesztési források fedezetét az elmúlt években nem csak és kizárólag az Új Széchenyi Terv (ÚSZT 2010-2013) Elektronikus Közigazgatás Operatív Programjának és – részben – Államreform Operatív Programjának forrásai biztosították. Mindezek alapján megállapítható, hogy kormányzati IKT-fejlesztésre 2013-ban mintegy 40 Mrd összegben jutott forrás – alapvetően európai uniós alapokból.

Kutatásaink eredményeként elmondhatjuk, hogy a 2014. évi országgyűlési választásokat megelőzően a kormányzati IKT kapacitások legnagyobb része a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumban, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, a Nemzetgazdasági Minisztériumban, a Belügyminisztériumban valamint az ezek irányítása alá tartozó költségvetési szervezetekben és gazdasági társaságokban összpontosult. Az említett négy minisztérium a kormányzati IKT szakapparátus 92%-ával rendelkezett. Ugyanez a magas arány a költségvetési ráfordításokban is tükröződött, mivel az NFM, a KIM, az NGM és a BM fejezet együttesen az összes kormányzati IKT ráfordítás 93%-át tette ki.

A kormányzati IKT feladatok ellátása érdekében évente mozgósított erőforrásokat, valamint ezek személyi, dologi és fejlesztési költségvetési következményeit az alábbi táblázatban foglaljuk össze.

Személyi jellegű kiadások	Dologi kiadások	Fejlesztési célú kiadások	Összesen:
38 Mrd Ft	65 Mrd Ft	40 Mrd Ft	143 Mrd Ft

2. Ábra: kormányzati IKT jellegű feladatok becsült erőforrásigénye(2014)

A fentiek alapján úgy véljük, hogy *a kormányzati szintű közvetlen IKT kiadások Magyarországon napjainkban 130 és 150 Mrd Ft között lehetnek*, amely a 3918 Mrd Ft összegű kormányzati kiadásoknak[14] mintegy 3,6%-a, illetőleg az államháztartás teljes kiadási főösszegének mintegy 0,8%-a.[15]

Egyes szakirodalmi hivatkozások szerint[16] gazdálkodó szervezetek esetében az informatikai költségvetés – iparágtól függően – a teljes költségvetés 3-5%-a körül változik, amely magában foglalja az emberi és dologi kiadásokat. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ez csupán egy átlag, amelyhez képest jelentős kilengések lehetnek attól függően, hogy az adott szervezet mennyire technológia intenzív tevékenységet folytat. Itt jegyezzük meg, hogy mai közigazgatásunk működésének technológiai alapját napjainkban már nem a papír, hanem alapvetően az IKT-rendszerek képezik, amely miatt a közigazgatás olyan technológia-intenzív szektornak tekinthető, ahol akár az 5%-tól való felfelé történő nagyobb eltérés is indokolt lehet – egy kb. 5-10%-os tartományban. Mindezekre tekintettel azt a megállapítást tesszük, hogy a magyarországi közvetlen e-közigazgatási ráfordítások a Kormány alatti igazgatási struktúrában nem tekinthetők kimagaslónak, sőt, azok az elmúlt években valahol az elvárható szint alsó tartományában mozogtak. Ha pedig ehhez még azt is hozzátesszük, hogy az erőforrások rendelkezésre biztosítása éves szinten koránt sem volt folyamatos (pl. az egyik legnagyobb felhasználó NISZ Zrt. esetében évközi, eseti közszolgáltatási megállapodásoktól függött), akkor kijelenthetjük, hogy a magyar e-közigazgatás esetében 2014-ig egyáltalán nem beszélhettünk túlfinanszírozásról.

4. A kormányzati IKT kapacitások 2014 őszén

A 2014. tavaszi felméréshez hasonlóan, kutatásunk során 2014 őszén is kizárólag a kormányzati IKT funkciók ellátása szempontjából lényeges kormányzati szervezetekkel foglalkoztunk. A magyar e-közigazgatás kiépítése és működtetése szempontjából releváns szervezeti egységek számba vételéhez ismételten meg kellett vizsgálni a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatait. A feladat elvégzése azért jelentett nagy kihívást, mert a kormányzati struktú-

[14] http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_a_2015_evi_kktgvetesrol_szolo_torvenyjavaslatrol.pdf

[15] Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 1.§-a értelmében 2014-ben az államháztartás központi alrendszerének kiadási főösszege 17 135 149,5 millió forint volt.

[16] http://tudman.wordpress.com/2009/03/09/az-informatikai-koltsegek-csokkentese/.

ra a 2014. áprilisi országgyűlési választásokat követően június hónapban lényegesen megváltozott.

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény, valamint a 2014. június 6-án hatályba lépett ún. kormányzati statútumrendelet[17] értelmében a korábbi munkamegosztás 2014 nyarán jelentős mértékben módosult. Az e-közigazgatásért is felelős Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) helyét a lényegesen szűkebb hatáskörű Igazságügyi Minisztérium (IM) vette át, mely a közigazgatás-fejlesztéssel és az elektronikus közigazgatás koordinációjával kapcsolatos feladatokat a korábbiakhoz képest óriásivá nőtt Miniszterelnökségnek, illetőleg a Belügyminisztériumnak adta át. A változások eredményeit ~~az alábbi~~ a 2. sz. mellékletben szemléltetjük.

Az ~~fenti – nagyobb felbontásban 2. sz. mellékletként csatolt –~~ ábrán látható, hogy a legtöbb szürke kör és négyzet az első, második és harmadik oszlopban csoportosul, ami azt jelenti, hogy a jelenlegi kormányzati struktúrában a kormányzati IKT funkciók tekintetében a legrelevánsabb szervezetté a Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium vált. A három minisztérium IKT szerepkörének növekedése abból is fakad, hogy azok az országos hatáskörű szervek és gazdasági társaságok, melyek a választások előtt a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium alá tartoztak – a Magyar Államkincstár, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – átkerültek a Miniszterelnökség és a Belügyminisztérium alá. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium korábbi szervei közül megtartotta a Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézetet, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökséget. Ugyanakkor érdemes kiemelni, hogy a fentebb említett három minisztériumon kívül létszám tekintetében a Nemzetgazdasági Minisztérium megőrizte a választások előtti pozícióját az egyéb országos hatáskörű szerveinek köszönhetően. A minisztériumok közül is kiemelkedik a Miniszterelnökség, amely a kormányzati IKT hatáskörök koordinációját látja el. A Miniszterelnökségen belül megjelennek az infokommunikációs technológiai tervezésekkel, kialakításokkal, koordinációval, üzemeltetéssel és mindezek megvalósításának ellenőrzésével kapcsolatos feladatok.

- A Miniszterelnökségen belül az infokommunikációs feladatok összehangolásáért felelős helyettes államtitkár felel a kormányzati informatikával és e-közigazgatással kapcsolatos politika egységes megvalósí-

[17] Ld. a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet.

tásának biztosításával és összehangolásával kapcsolatos feladatokért, valamint a kormányzati informatikai feladatok összkormányzati koordinációjáért. A helyettes államtitkárnak egyetértési joga van egyrészt az informatikai és e-közigazgatási tartalmú és érintettségű szakpolitikák kialakításában, másrészt a stratégiák (különös tekintettel a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiára és a Digitális Nemzet Fejlesztési Programra), és az infokommunikációval, információs társadalommal, innovációval, és a szélessávú infrastruktúrával összefüggő programok előterjesztésében és végrehajtásában. További koordinatív szerepében a helyettes államtitkár összehangolja a minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok, közigazgatási szervek, állami vagy részben állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok informatikai infrastruktúra-fejlesztési (szoftver, hardver, hálózati eszközök, telekommunikációs szolgáltatások) stratégiáit, és fejlesztési, beszerzési terveit, továbbá közreműködik a 2014-2020 tervezési időszakban megvalósuló, informatikai tárgyú operatív programokkal kapcsolatos feladatok összehangolásában, a vonatkozó akciótervek előzetes véleményezésében, valamint az informatikai tárgyú projektek előrehaladásának nyomon követésében.

- A kormányablakokért felelős helyettes államtitkár ellátja a kormányablakok fizikai és informatikai kialakításának koordinációját.
- A területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár alá tartozó szervezeti egységek ellátják a kormányhivatalok üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat. Ezen belül is kiemelendő a kormányhivatalok tevékenységét támogató informatikai infrastruktúrák kialakításának koordinálásában való közreműködésük.

A minisztériumok közül a *Belügyminisztérium* kapott különösen jelentős kormányzati IKT funkciókat.

- A közigazgatási államtitkár gyakorolja a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalának alapítói, irányítási, valamint felügyeleti feladatait és hatásköreit.
- A Belügyminisztérium informatikai helyettes államtitkára irányítja egyfelől a minisztériumi szervezeti egységek és a Belügyminisztérium alá rendelt szervek IKT tevékenységét, melyen belül különösen fontos hatáskör a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. szakmai felügyelete. Az informatikai helyettes államtitkár emellett felügyeli az információs társadalom és az e-közigazgatás fejlesztésére vonatkozó stratégiák kidolgozását, továbbá az uniós támogatásokból

megvalósuló informatikai fejlesztéseket. A helyettes államtitkár – valamint az alatta működő szervezeti egységek – látják el a minisztérium informatikai szolgáltatásainak működtetésével és üzemeltetésével kapcsolatos feladatokat; a közigazgatási informatikai stratégia megvalósítását biztosító fejlesztési programokkal, valamint a releváns uniós operatív programokkal és akciótervekkel kapcsolatos szakmai tervező feladatokat és az összkormányzati szintű közigazgatási informatikai alkalmazások és nyilvántartások összehangolásával összefüggő igazgatásszervezési feladatokat. Ugyancsak a BM informatikai helyettes államtitkára tesz javaslatot az elektronikus közszolgáltatások fejlesztésének irányaira, mely által a közigazgatási informatikai fejlesztési és tervezési hatáskörök jelenleg megoszlanak a Belügyminisztérium és a Miniszterelnökség között.

– Az önkormányzati helyettes államtitkár alárendelt szervezeti egységein keresztül ellátja az önkormányzatok és intézményeik információs rendszereinek fejlesztését, üzemeltetését, vizsgálja a különböző rendszerek összekapcsolhatóságának lehetőségeit.

A harmadik IKT szempontból jelentős kormányzati szerv továbbra is a lényegesen megnyirbált kormányzati IKT hatáskörökkel rendelkező Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

– Az NFM infokommunikációért és fogyasztóvédelemért felelős államtitkára felelős az informatikai és az elektronikus információbiztonsági ágazatok fejlesztéséért és szabályozásának előkészítéséért; az ágazatok informatikai koordinációjáért és a digitális nemzet megteremtéséhez szükséges stratégiai, motivációs és szabályozói keretrendszer kialakításáért. Ugyancsak az NFM államtitkára felelős az infokommunikációval kapcsolatos szabályozásért és az ehhez szükséges kormányzati döntések előkészítéséért; valamint az elektronikus információbiztonsággal kapcsolatos hatósági feladatok végrehajtásáért.

A kormányzati szerkezetátalakítások után is fontos maradt a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság szerepe, melynek elnöke közvetlenül gondoskodik a hírközlést, a médiaszolgáltatásokat, az informatikaszabályozást, valamint a postai és a mozgóképszakmai igazgatást érintő jogszabályok megalkotásának vagy módosításának kezdeményezéséről. Emellett a Hatóságnak lényeges ellenőrző szerepe van egyes állami rendszereinek védelmi képességeivel kapcsolatban.

– A Biztonsági Igazgatóság ellátja az Országos Informatikai és Hírközlési Főügyelet (OIHF) felügyeletét és szakmai irányítását, működteti a Védelmi Célú Adatnyilvántartó és Informatikai Rendszert (VAIR) és

végzi a működtetéséhez kapcsolódó rejtjelezési tevékenységet.
- A Gazdasági Igazgatóságon dolgozzák ki és tartják karban az NMHH Informatikai Stratégiáját, illetve itt készülnek a Hatóság informatikai szolgáltatásaival kapcsolatos tervek.
- A Szabályozási Igazgatóság feladata az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások piacával kapcsolatos hazai és nemzetközi szabályozás elemzése, a 'felhő-alapú' informatikai szolgáltatások hírközlési vonatkozásainak szabályozására javaslatok tétele. Ehhez kapcsolódóan az Igazgatóság részt vesz az elektronikus aláírással, az elektronikus kormányzattal és az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokhoz használt informatikai eszközökre és rendszerekre vonatkozó nemzetközi és hazai szabványosítási tevékenységben, illetve a szabványok kidolgozásában.
- A Főigazgatóság figyelemmel kíséri az infokommunikációs szolgáltatások fejlődését, rendszerezését és ezek alapján kialakítja és harmonizálja az elektronikus hírközlési szolgáltatások meghatározásait és besorolását, valamint vezeti az Európai Frekvencia Információs Rendszer (EFIS) központi adatbázisát.
- Végezetül a Hatóság biztosítja a Kormány független IKT tanácsadószerveként működő Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanács (NHIT) működési feltételeit a Hatóság egyik főosztályaként működő NHIT Irodán keresztül.

A kormányzati IKT tevékenység tekintetében a négy legjelentősebb tárca a szakapparátus 90%-ával rendelkezett. Ugyanez a magas arány a költségvetési ráfordításokban is tükröződött, mivel az Miniszterelnökség, a Belügyminisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium fejezet együttesen az összes kormányzati IKT ráfordítás 87%-át tette ki.

A kormányzati IKT feladatok ellátása érdekében évente mozgósított erőforrásokat, valamint ezek személyi, dologi és fejlesztési költségvetési következményeit a tavaszi felméréshez hasonlóan, az alábbi táblázatban foglaljuk össze.

Személyi jellegű kiadások	Dologi kiadások	Fejlesztési célú kiadások	Összesen:
31 Mrd Ft	65 Mrd Ft	40 Mrd Ft	136 Mrd Ft

4. Ábra: kormányzati IKT jellegű feladatok becsült erőforrásigénye (2014)

A fentiek alapján úgy véljük, hogy a kormányzati szintű közvetlen IKT kiadások Magyarországon napjainkban 130 és 140 Mrd Ft között lehetnek, ami a

3918 Mrd Ft összegű kormányzati kiadásoknak[18] mintegy 3,6%-a, illetőleg az államháztartás teljes kiadási fő összegének mintegy 0,8%-a.

5. Összegzés

A választások előtti és utáni IKT kapacitások tekintetében történt változások ismertetésével látható a magyar kormányzati infokommunikációs funkciók gyakorlása terén egy hangsúlyeltolódás, melynek során a korábban központi szerepet betöltő Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium helyett a Miniszterelnökséghez és a Belügyminisztériumhoz került a legtöbb IKT releváns feladat- és hatáskör. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság mind a választások előtt, mind a választások utáni időszakban megőrizte feladat- és hatásköreit. A kormányzati kiadások tekintetében ez a változás kevésbé vált érzékelhetővé, ugyanis létszám és erőforrás ráfordítás tekintetében összkormányzati szinten hasonlóak adatok mind a választások előtt, mind a választások után. Ennek értelmében a magyar e-közigazgatás erőforrásháttere több mint 100 szervezetben, mintegy 5-600 főben és cca. 140 Mrd Ft-ban határozható meg. Ilyen módon a magyarországi közvetlen e-közigazgatási ráfordítások a Kormány alatti igazgatási struktúrában nem tekinthetők kimagaslónak, sőt, azok az elmúlt években valahol az elvárható szint alsó tartományában mozogtak. Ha ehhez hozzátesszük, hogy az erőforrások rendelkezésre biztosítása éves szinten nem volt folyamatos, akkor kijelenthető, hogy 2014-ig egyáltalán nem beszélhettünk túlfinanszírozásról.

[18] http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_a_2015_evi_kktgvetesrol_szolo_torvenyjavaslatrol.pdf

A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS REFORMJA, A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAINAK ÉRVÉNYESÜLÉSE A TERÜLETI KÖZIGAZGATÁSBAN

Belányi Márta*

1. Az 1990-ben zajló folyamatok több évre meghatározták a közigazgatási szervezetrendszer két elemének, az államigazgatás és önkormányzati igazgatás szervi, működési, feladat- és hatásköri kereteit. A kialakuló jogi keretrendszer a helyi önkormányzatok tekintetében erős alkotmányos alapokat épített ki, az önkormányzati jogok közjogi védelmével.[1] Az államigazgatási szervezetrendszer esetében általános, egységes szabályozásra vagy kereteinek megalkotására nem került sor, így nem fogalmazódott meg egyértelműen a teljes államigazgatási szervezetrendszerrel szembeni elvárások katalógusa, a szervezeti, működési, feladat-ellátási, irányítási, költségvetési-tervezési valamint gazdálkodási szabályok összessége. A kialakuló rendszer alig épített korlátokat a kiadásokkal kapcsolatos igények elé, kevés elvárást szabott hatékonysági szervezeti működtetéssel kapcsolatban és nem épített be a hatékonyság ellenőrzésére szolgáló ellenőrzési mechanizmusokat.[2]

Egységes szabályozás hiányában az ágazatok önállóan kezdték meg saját szervezetrendszerük kialakítását. Ennek eredményeként a közigazgatás egyes szakmai rendszerei rendkívül eltérő képet mutattak, szervezetüket, feladatellátásukat és nem utolsósorban gazdasági hatékonyságukat tekintve. Az ágazati széttagoltságot nem ellensúlyozta olyan típusú területi szerv, amely egységes(ebb) államigazgatási szervezeti működést garantált volna.

---

* Helyettes államtitkár (Miniszterelnökség).

1 Balázs István: *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011. 10.

2 Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013. 20–21.

Az 1990-ben regionális alapon kialakított köztársasági megbízotti intézményrendszer alapvető feladata a helyi önkormányzatok működése feletti törvényességi ellenőrzési feladatok biztosítása volt. Ezt később, a megyei alapon működő közigazgatási hivatalok kialakításával követték államigazgatási feladat- és hatáskörök, majd a területi közigazgatás működésével, humánerőforrás-biztosításával kapcsolatos koordinációs feladatok is. A közigazgatási hivatalok illetékességére, feladat- és hatáskörére vonatkozó szabályokat többször módosították, azonban a hivatalok területi közigazgatási szervezetrendszerrel kapcsolatos koordinációs feladata változatlanul megmaradt.

2. A 2010-ben megalakult Kormány kiemelt célkitűzésként határozta meg a közigazgatás hatékonyságának növelését. Ennek hangsúlyos eleme egy koordináltabban, ellenőrzötten és költséghatékonyan működő területi államigazgatási rendszer megteremtése, a közigazgatás területi feladatellátása hatékonyságának és eredményességének megvalósítása.

A széttagolt és szerteágazó állami szervezetrendszer, a hatásköri pontatlanságok, az összehangolt irányítás hiánya miatt az államigazgatási feladatok ellátásának színvonala nem érte el az általánosan megkívánt szintet. Alacsony volt az e-közigazgatás szintje, az adminisztratív terhek jelentősek voltak, mind az ügyfél, mind a közigazgatási szervezet oldaláról.

A rendkívül magas számú közigazgatási szervezet léte és működése nemcsak az ügyfeleknek okozott nehézségeket, hanem maguknak a hatóságoknak is.

2010-ben a lehető leghamarabb meg kellett szüntetni azt a húsz hónapja fennálló alkotmányellenes helyzetet, amelynek eredményeként nem működtek a közigazgatási hivatalok, szünetelt a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés. A fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok 2010. szeptember 1-jével kezdték meg újra a működésüket. Ennek a törvényességi ellenőrzés helyreállításán kívül a másik fontos eredménye az volt, hogy fővárosi és megyei szintre kerültek vissza a területi kormányhivatali funkciók.

3. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvénnyel a területi államigazgatási szervezetrendszer alapvető átalakítása megkezdődött. 2011. január 1-jével a területi államigazgatási szervek közel fele – 14 szerv – került integrálásra a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok szervezetébe, ezzel létrejöttek a fővárosi és megyei kormányhivatalok. A fővárosi és megyei kormányhivatalok státuszára vonatkozó legfontosabb rendelkezés szerint e kormányhivatal a Kormány

általános hatáskörű szerve. Mint a közigazgatási hivatal esetében is, a státusz annak egyértelmű megjelenítése, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal nem valamely minisztérium területi szerve, hanem a Kormány alárendeltségébe tartozik, és nem valamely speciális (de fontossága miatt kiemelt státuszú) feladatok ellátására jön létre, hanem általános hatáskörű szerv, tehát – rendszertani értelemben – az számít kivételnek, ha valamely területi államigazgatási feladat- és hatáskör nem a kormányhivatalhoz tartozik.[3]

A reform a következő területi államigazgatási szerveket integrálta a kormányhivatal szervezetébe: területi igazságügyi hivatalok, megyei mezőgazdasági szakigazgatási hivatalok, földhivatalok, regionális egészségbiztosítási pénztárak, regionális nyugdíjbiztosítási igazgatóságok, regionális munkaügyi központok, regionális munkaügyi felügyelőségek, regionális munkavédelmi felügyelőségek, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság regionális felügyelőségei, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal regionális irodái, az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat regionális intézetei, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságai, a Nemzeti Közlekedési Hatóság regionális igazgatóságai és az Oktatási Hivatal regionális igazgatóságai.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok esetében kettős/osztott irányítás került kialakításra, amelyben elválik egymástól a szakmai és funkcionális irányítás.[4] Az integráció eredményeként a funkcionális-szervezeti jellegű irányítási jogkör a kormánymegbízottat illeti, ennek megfelelően egységes költségvetés, gazdálkodás, humánerőforrás-gazdálkodás, informatikai, jogi képviseleti feladat-ellátás jellemzi a kormányhivatalokat.

Az integrált szervezetek szakigazgatási szervekként szakmai önállóságukat megtartották, azonban funkcionális kérdésekben önállóságuk megszűnt.

Az átalakítás eredményeként az államigazgatási szervek száma 649-ről 318-ra csökkent.

Kiemelendő, hogy ez – a magyar közigazgatás történetében jelentős mértékű – átalakítás úgy valósult meg, hogy a területi közigazgatás működése folyamatos volt, az állampolgárok a szervezeti átalakításból az ügyeik intézése során gyakorlatilag semmit sem vettek észre.

A területi szinten megvalósuló horizontális és egyben működési integráció biztosította az erőforrások megyei és a fővárosi egységes szervezetben – egy költségvetési szervben – történő, hatékony felhasználását és garantálta a szak-

[3] Zöld-Nagy–Virág i. m. 96.

[4] Zöld-Nagy–Virág i. m. 243.

mai irányítás gyakorlását valamint a szakmai döntések önállóságát is. A területi közigazgatásért felelős minisztérium gyakorolta a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és funkcionális irányítását, míg az ágazati minisztériumok – gyakran központi hivatalaik útján – látták el a kormányhivatalokat érintő szakmai irányítási feladatokat.

A fővárosi és megyei kormányhivatal rendkívül széles feladat- és hatáskörrel, igen jelentős szervezeti, személyi és költségvetési kapacitással rendelkezik. A létrehozott hivatalokat vezető kormánymegbízott a területi államigazgatást koordináló, a Kormány döntéseinek területi végrehajtását elősegítő vezető; a főigazgató a hivatali szervezet vezetője, ennek megfelelően működése alapvetően a hivatali szervezet működéséhez kötött. A szakigazgatási szerv vezetője a szakmai hatáskörökben önállóan döntött, így az integrált szervek szakmai önállósága megmaradt a kormányhivatalok kialakításával.

A kormányhivatali rendszer továbbfejlesztése folytatódott, a szerzett tapasztalatok és elért eredmények alapján végbement több, addig regionális, több megyére kiterjedő illetékességgel működő szakigazgatási szerv „megyésítése". Így többek között sor került a megyei munkaügyi központok, majd az örökségvédelmi hivatalok átalakítására, valamint új szakigazgatási szerv kialakítására a már működő szervezet keretén belül.

Tekintettel a fővárosi és megyei kormányhivatalok területi közigazgatásban betöltött szerepére és súlyára, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény módosításának eredményeként a kormánymegbízottak a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokat érintő hatósági eljárásokkal kapcsolatos koordinációs feladatköröket kaptak. Ennek keretében a kormánymegbízott a kiemelt beruházáshoz kapcsolódó hatósági eljárások gyorsítása érdekében kapcsolattartási, adatbekérési, munkacsoport-alakítási, felügyeleti intézkedési, ellenőrzési és javaslattételi jogokkal valamint tájékoztatási, előterjesztés-készítési kötelezettségekkel rendelkezik. A hatóságok közötti együttműködés törvényben rögzített formája hatékonynak bizonyult, eredményessége az elmúlt években is beigazolódott, így továbbfejlesztésre érdemes jogintézménynek minősül.

4. Az Országgyűlés 2012 júniusában fogadta el a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvényt, amely tartalmazta a járások szervezetével és működésével kapcsolatos legfontosabb szabályokat. A járási hivatalok – Budapesten a kerületi hivatalok – 2013. január 1-jétől a területi államigazgatás bázisai, a fővárosi és me-

gyei kormányhivatalok kirendeltségeként működnek. A járási hivatalok kialakításánál érvényesíteni kívánt legfőbb cél a területi államigazgatás újjászervezésének megvalósítása, az államigazgatás jelenleg körzeti, helyi szinten működő szerveinek járási szintű integrálása és az önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök szétválasztása. Cél természetesen az identitásra, a közösségépítésre, a településszerkezeti adottságokra és a szakmai teljesítőképességre alapozott, hosszú távon stabil járás létrehozása.[5] A közigazgatási struktúra átalakítása mellett a járás hosszabb távon nem csupán igazgatási kategóriaként, hanem szolgáltató járásként is kell, hogy funkcionáljon. A járások kialakítása így nem csupán az igazgatási funkciók ellátásának lehetőségeit vette figyelembe, hanem a stabil járási rendszerhez szükséges egyéb szempontokat is.

A szervezeti felépítés a kormányhivatali mintának megfelelően történt: az önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező járási hivatal törzshivatalból és szakigazgatási szervekből állt. A jegyzőktől átkerült államigazgatási feladatokat a törzshivatal végzi (pl. okmányügyek, szociális, oktatásigazgatási feladatok, általános szabálysértési hatósági feladatok). A járási szakigazgatási szerveket a fővárosi és megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek kirendeltségeiből, kistérségi-körzeti szintű szervezeti egységeiből alakították ki a következő rendszerben: járási gyámhivatal, járási építésügyi hivatal, járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve, járási földhivatal, járási hivatal munkaügyi kirendeltsége, járási nép-egészségügyi intézet.

A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében kirendeltségek és települési ügysegédek útján is elláthatja. A kisebb településeken élő ügyfelek hatósági ügyintézését a járásban települési ügysegédek segítik, akik a járás legtöbb településén fogadóórát tartanak. A települési ügysegédek feladata a járási hivatalokban intézhető ügyekben a lakossági kérelmek befogadása és a lakosság tájékoztatása. Cél, hogy a jövőben a települési ügysegédek is el tudják látni a kormányablak funkciókat is, amellyel jelentősen csökkenhetnek a lakosság adminisztratív terhei.

5. Az államigazgatási szervezet átalakításának folyamatába illeszkedik az egyablakos ügyintézési rendszer új modellje is. A fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával párhuzamosan 29 kormányablak megnyitására került sor a fővárosban négy helyszínen, a megyeszékhelyeken és megyei jogú városokban. A kormányablakok létrehozása az egyablakos ügyintézés megvalósításának első fázisát jelentette. A fejlesztés második üteme a kormányablakok terü-

[5] Zöld-Nagy–Virág i. m. 167.

leti közigazgatás szintjén történő általános kiépítése, az integrált ügyintézési pontok állampolgárokhoz történő közelítése. A kormányablakok kialakításának célja a lakosság jobb kiszolgálása: a lehető legtöbb hatósági ügyet lehessen egy helyen és egy időben intézni. A kormányablakokban intézhető ügyek hatósági eljárásjogi szempontból több lehetőséget jelentenek: bizonyos esetekben a kormányablak hatóságként vesz részt az eljárásban, tehát az ügy helyben intézhető. Jellemzően azonban a kormányablaknak közreműködő hatóság jellegű szerepköre van, mivel a kérelmek átvétele, a hatósági ügyek elindítása a feladata, azonban a tényleges hatósági döntéseket nem a kormányablak, hanem a járási hivatal vagy a kormányhivatal hozza meg.

A kormányablakok kialakítása első ütemében a kormányablakokban intézhető ún. ügykörök kiválasztása során arra törekedtek, hogy az állampolgárokat leginkább érintő, nagy ügyszámú, de egyszerűen kezelhető ügyek intézésére (megkezdésére) nyújtson lehetőséget a kormányablak, függetlenül az ügyben döntési hatáskörrel rendelkező hatóságtól.

Figyelemmel arra, hogy az eredeti cél is tartható legyen, egyszersmind a bekövetkezett szervezeti változásokra is tudjon reagálni a kormányablak, folyamatosan nő az ott intézhető, indítható hatósági ügyek száma, elsősorban a járási, kormányhivatali feladat- és hatáskörök tekintetében. Azonban hangsúlyozni kell, hogy a rendszer nyitott a közigazgatás más területéről érkező javaslatokra vagy a szolgáltató közigazgatás funkcióinak bővítésére is (pl. uniós forrásokkal kapcsolatos tájékoztatás).

6. A területi államigazgatás átalakítása után tehát az államigazgatás fő szervezete a fővárosi és megyei kormányhivatal lett, amely 14 államigazgatási szerv funkcionális integrációja révén jött létre a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal bázisán. A funkcionális integrációnak köszönhetően a szakigazgatási szervek (az integrált államigazgatási szervek) szakmai önállósággal rendelkeztek és ágazati szakmai irányítás alatt álltak (minisztérium vagy központi hivatal).

A kormányhivatalok részben egységes szerkezetűek, a szakigazgatási szervi illetékességi sajátosságokból fakadóan azonban részben eltérőek; méretükben – dominánsan illetékességi területük miatt – jelentős különbség volt.

A kormányhivatali rendszer tapasztalatai alapján készült el az a törvényjavaslat-csomag, amely 2015. április 1-jével további szervek integrációját készítette elő kormányhivatalokba, így pl. a bányakapitányságok vagy a környezetvédelmi felügyelőségek beépülését. Emellett a kormányhivatalok hatáskörébe kerültek a családtámogatási, a baleseti megtérítéssel és a keresőképesség vizsgálatával

összefüggő feladatok, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hazai anyakönyvezéssel összefüggő feladatai.

A szervezeti integráció mellett sor került egy hatásköri integrációra is, amelynek eredményeként a kormányhivatali rendszeren belül két hatáskör gyakorló van: a kormánymegbízott és a járási hivatalvezető. A törvény elfogadásával a kettős irányítás rendszere 2015. április 1-jével átalakult. A kormánymegbízott illetve a járási hivatalvezető áll az ágazati minisztériumok szakmai irányítása alatt. A kormányhivatal feletti irányítási jogok megosztása a szakmai és funkcionális kérdésekben tehát nem szűnt meg, de a kormányhivatalon belüli megosztottság igen.

A kormányhivatalba integrált szervek feladat-és hatáskörét érintő ágazati jogszabályokat a hatásköri integráció céljainak elérése érdekében felül kellett vizsgálni. A hatásköri integráció már ebből a minőségéből eredően is alkalmas a hatósági eljárások ügyfélbarát módon történő intézésének elősegítésére. A kormánymegbízott vagy járási hivatalvezető hatáskörébe került, korábbi szakhatósági eljárások rendszerét a szervezeti integráció időpontjára át kellett alakítani, a jogszabály-módosítások előkészítésével egyidejűleg.

A jogszabályokban meghatározott államigazgatási hatáskörök címzettje – mivel a szakigazgatási szerv önálló feladat- és hatásköre megszűnt – a kormánymegbízott (fővárosi és megyei kormányhivatal) és a járási hivatalvezető.

A közigazgatási hatósági eljárási joganyag koncepcionális felülvizsgálata a területi integráció megtörténtének idején és jelen tanulmány írásakor is folyamatban volt és van, ez alapján kell, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályaihoz igazítani az egységes kormányhivatali rendszer hatósági feladat- és hatásköreivel kapcsolatos eljárásjogi szabályokat.

Járási szinten kizárólag a hivatalvezető, kormányhivatali szinten a kormánymegbízott rendelkezhet önálló hatáskörökkel, így jogszabályi szintjén egyéb foglalkoztatottra, kormánytisztviselőre nem delegálható eljárási jogkör. A fentieken túl tehát egyéb munkakör nem kerülhet nevesítésre a hatáskör gyakorlásához fűződően.

A kiadmányozással, ellenőrzési jogkörökkel kapcsolatos kérdéseket alacsonyabb (jellemzően szervezeti és működési szabályzatról, kiadmányozási szabályzatról normatív utasítás) szinten szükséges szabályozni. Természetesen a kormányhivatali irányítási jogkörből fakadóan ezek a feladatok is egységesíthetők, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalok önálló szervek és feladataik – több szakmai hatáskör

tekintetében – eltérnek. Ennek megfelelően a szervezeti sajátosságok megjelenítésére van módja és lehetősége a kormánymegbízottaknak.

Az egységes kormányhivatali rendszerből adódóan a szakmai irányítói jogkörök telepítése kiemelt fontosságú, mivel az irányítási jogkörök pontos rögzítése az eljárások megfelelő lefolytatásának garanciája. A szakmai irányítói jogkör döntően a minisztériumok feladatkörébe került, a központi hivatalok szakmai irányítói jogköre a korábbi szabályokhoz képest jelentősen szűkült. A fővárosi és megyei kormányhivatalt a Kormány a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján irányítja. A szakmai irányító miniszter által irányított feladatok ellátásával összefüggő ágazati és szakpolitikai kérdésekben a szakmai irányító miniszter egyedi utasítást adhat a kormánymegbízottnak. A fővárosi és megyei kormányhivatal tekintetében – a kormányhivatal alapítása, a kormánymegbízott kinevezése és felmentése kivételével – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. §-ában meghatározott hatásköröket a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter gyakorolja.

Kormányrendelet azonban rendelkezhet úgy, hogy kormányhivatal döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására, jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, és a törvényességi és a szakszerűségi ellenőrzési hatáskörök tekintetében a szakmai irányító miniszter gyakorolja az irányítási jogköröket.

Közigazgatási hatósági ügyekkel összefüggésben pedig a kormányhivatal döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása és kizárólag ezekhez kapcsolódva egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására vonatkozó hatásköröket a Ket.-ben foglaltak szerint a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, illetve a felügyeleti szerv gyakorolja.

A közigazgatás-szervezésért felelős miniszter a szakmai irányító miniszter közreműködésével a fővárosi és megyei kormányhivatal bármely tevékenysége tekintetében törvényességi és szakszerűségi ellenőrzést folytathat le. A szakmai irányító miniszter a fővárosi és megyei kormányhivatal általa irányított szakmai feladatai tekintetében a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter közreműködésével hatékonysági ellenőrzést folytathat le.

Az eljáró hatóságokat egységesen kell megnevezni a jogalkotónak, egy jogszabályon belül nem szerepelhet hatáskör szerinti vagy a fővárosi és megyei kormányhivatal megnevezésre való utalás. A szakmai feladatok ellátása érdekében alapvető kérdés, hogy az ágazati jogszabály egyértelműen rögzítse, hogy mely hatósági hatáskörben jár el a kormánymegbízott vagy járási hivatalvezető.

Az eljáró hatóságok pontos azonosítása elengedhetetlen feltétele a gyors ügyintézésnek.

Tekintettel arra, hogy a kormányhivatalon belül a szakigazgatási szervi rendszer megszűnt, így az arra való utalás sem szerepelhet a joganyagban.

7. A Kormány szakhatósági eljárásokkal kapcsolatos döntése szerint a szakhatósági eljárásokat meg kellett szüntetni azon eljárásokban, ahol az integrációt követően az eljáró hatóság a fővárosi és megyei kormányhivatal vagy a járási (fővárosi kerületi) hivatal, és az integrációt követően ugyanabban az eljárásban a szakhatóság bármely fővárosi és megyei kormányhivatal vagy bármely járási (fővárosi kerületi) hivatal lenne.

A fenti elvárást értelemszerűen nem követheti az a megoldás, hogy ugyanaz a szabályrendszer vonatkozik a szakhatósági közreműködés keretében vizsgálandó szakkérdésre, valamint az eljáró hatóság által vizsgálandó döntési szempontokra (esetenként a szakértői szakkérdésre) úgy, hogy a jogszabály nem határozza meg egyértelműen, hogy mely esetben melyik rendelkezés alkalmazandó. A jogszabály alkalmazhatósága érdekében minden esetben a szakhatósági közreműködés szabályaitól elkülönülten kell szabályozni az eljáró hatóság által vizsgálandó döntési szempontokat és a szakértőre vonatkozó rendelkezéseket.

A szakhatósági eljárás megszűnése esetén a szakkérdés vizsgálata – az eljáró hatóság által vizsgálandó döntési szempontként – teljes mértékben beépül az eljárásba, ami nem minősül önálló eljárási cselekménynek, ennek megfelelően nem eredményez külön dokumentumot. A korábbi szakkérdés vizsgálatának önálló eljárásjogi szerepe megszűnt a kormányhivatali szervezetrendszeren belül.

A megszűnt szakhatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díja helyébe lépő eljárási költségekről elegendő – törvényi felhatalmazás alapján – miniszteri rendeleti szinten rendelkezni, ugyanakkor el kell különíteni a két tárgykört: a szakkérdés vizsgálatával összefüggő eljárási költségek és a szakhatósági fizetési kötelezettségek eljárásjogi helyzete eltérő.

A jegyző mint első fokú hatóság számára a kormányhivatal által adott szakhatósági állásfoglalásra tekintettel a jegyző döntésének felülvizsgálatából kizárt kormányhivatal helyett célszerű jogszabályban kijelölni a másodfokú eljárásra hatáskörrel rendelkező másik kormányhivatalt.

8. A jogi szabályozás csak akkor érheti el a célját, ha annak tartalma képes érdemben befolyásolni a társadalmi viszonyok alakulását, ha azt a jogalkalmazó szervek maradéktalanul alkalmazzák. Erre tekintettel szükség van a jog-

szabályok hatályosulásának időszakonkénti, intézményesített vizsgálatára is. A jogalkotó és a jogalkalmazó szerveknek figyelemmel kell kísérniük a jogszabályok alkalmazásának hatását, fel kell tárniuk az érvényre juttatásukat gátló körülményeket és a megszerzett tapasztalatokat a jogalkotásban is hasznosítani kell. A jogalkotás nem csupán technikai feladat; a jogszabály elméleti tökéletessége öncél, ha a gyakorlati alkalmazása nem váltja ki a megalkotását motiváló társadalompolitikai hatást.

A Ket. központi szerepet tölt be a közigazgatási hatósági jogalkalmazásban, ezért a Ket. hatályosulása, vagyis megfelelő alkalmazása a fentiekkel összefüggésben kiemelkedő jelentőséggel bír. Egyrészt információt szolgáltat a közigazgatás működésével kapcsolatos jogalkalmazási problémákról, másrészt a feltárt problémák alapján célzatosan fejleszthető a jogalkalmazás színvonala. A vizsgálatok által leszűrt tapasztalatok felhasználhatók a későbbi jogalkotás során, különös tekintettel az új általános közigazgatási rendtartás előkészítésére, mindezek által az közigazgatás ügyfélbarát jellegének növelésére.

Az ellenőrzés a Ket. egyes jogintézményeivel kapcsolatos jogalkalmazási gyakorlatra irányult és 2015. március 31. napjáig a fővárosi és megyei kormányhivatalok törzshivatalainak jogszabályban nevesített feladata volt a területi hatósági jogalkalmazás vizsgálata. A törzshivatal ellenőrizte a szakigazgatási szervek, a járási (fővárosi kerületi) hivatalok és a járási (fővárosi kerületi) szakigazgatási szervek hatósági tevékenységében a Ket. hatályosulását.

Az ellenőrzések alkalmat adtak arra, hogy a szakmai irányítás kereti között zajló ellenőrzéseken túl – amely értelemszerűen az adott szervezet munkavégzésére vonatkozó szakmai joganyag alkalmazását is vizsgálja – kizárólag közigazgatási eljárásjogi alapú megállapításokat is tegyen a területi közigazgatás szintjén a kormányhivatal.

Az ellenőrzések általános tapasztalati azt mutatták, hogy a közigazgatási szervek a hatósági eljárásaikban gondot fordítottak az eljárási szabályrendszerben foglalt elvárásokra. Mérlegelési és méltányossági jogkörüket rendeltetésszerűen, a jogszabályi keretek között gyakorolták. Az ügyintézést általában a szakszerűség, az egyszerűségre való törekvés, az ügyfelekkel, a társhatóságokkal és a szakmai irányító szervekkel való együttműködésre törekvés jellemezte, így a közigazgatási eljárásjogi alapelvek megsértésével kapcsolatos problémák viszonylag ritkák.

Az ellenőrzött szervek a hozzájuk forduló kérelmezők ügyféli jogállását és eljárási képességét, a képviseleti jogosultság fennállását általában kellő mélységben vizsgálták és helyesen alkalmazták a Ket. irányadó szabályait.

A közigazgatási szervek az eljárásaik során megtartották a személyes adatok védelmére vonatkozó jogszabályi előírásokat. Az adatszolgáltatások, megkeresések kezelése során kiemelt figyelmet fordítottak arra, hogy jogosulatlanok ne férjenek hozzá az ügyfelek személyes adataihoz.

Az áttételről szóló végzések sajátos gyakorlat kialakulására mutattak rá: az udvarias levél és végzés elemei keverednek bennük. Bár az irat megnevezése végzés és a rendelkező rész előtt feltüntetik azon hatóságot, ahová az ügyet átteszik, azonban végzések indokolása jellegzetesen „féloldalas". A hatóságok részletesen leírták, hogy milyen jogszabályi rendelkezések alapján állapították meg hatáskörük és illetékességük hiányát, de tökéletesen nem tudtak érvelni azon kérdésben, hogy mely jogszabályi rendelkezések állapítják meg az áttétel címzettjének hatáskörét és illetékességét. Ez a probléma felveti a kérdést, hogy megfelelően szabályozottak-e a hatásköri szabályok a magyar közigazgatásban és mindenképpen indokolttá teszi az egyes ágazati joganyagok felülvizsgálatát és egyszerűsítését is. A kormányhivatali integráció a fent ismertetett jogalkalmazási problémák jelentős részét megoldotta, hiszen az eljáró hatóságok száma jelentős mértékben csökkent, így az áttétel alkalmazása is jelentős mértékben csökkenni fog.

Általánosságban megállapítható, hogy a hatóságok az eljárás megindításáról szinte minden esetben értesítették az ügyfeleket, így az ügyféli jogok ezen szempontból sem sérültek.

Az ügyintézési határidők betartása a tömeges ügyek túlnyomó részében nem okoz problémát. Az összetett és bonyolultabb megítélésű ügyek esetén azonban határidő-túllépések is előfordultak, így javasolt a hatósági eljárási határidők ésszerű újragondolása a közigazgatási eljárási koncepció kialakítása során mindenképpen indokolt, a joganyag egyszerűsítése mellett.

A közigazgatási hatóságok gyakorlatában általában nehézségeket okoz a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény hatálya alá tartozó beadványok és a Ket. hatálya alá tartozó, közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelmek elhatárolása. A közigazgatási eljárás megindítására irányuló kérelmet a Ket. értelmében írásban vagy szóban kell előterjeszteni. A közigazgatási hatóság a hozzá érkező e-mailt – ha csak külön jogszabály ezt nem teszi lehetővé – nem tekintheti hatósági eljárás megindítására irányuló kérelemnek. A panasztörvény ilyen formai megkötést nem tartalmaz, panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez.

A végzés és határozati forma elhatárolása nem mutat maradéktalanul egységes gyakorlatot. Több szervezetnél a határozatok, végzések rendelkező részé-

ben szerepel a hatáskört és illetékességet megállapító, a helyszíni szemle elrendelését lehetővé tevő, a fellebbezési eljárás díjának mértékét megállapító jogszabályokra történő hivatkozás. Átruházott kiadmányozási jogkör esetén gyakori hiba volt, hogy a határozatok indokolásába nem foglalták bele a kiadmányozási szabályzatnak, vagy ügyrendnek azt a rendelkezését, amely felhatalmazást adott a kiadmányozásra.

A Ket. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely lehetővé teszi eltérő eljárási szabály megalkotását ágazati jogszabályban.

Az eltérő szabályok száma több szempontból problémát jelent, számtalan ügytípus tekintetében a Ket.-től eltérő jogalkalmazás eltérő ágazati jogszabályokon alapul.

Mindezekkel összefüggésben megjegyzendő, hogy az egyes hatóságok irányítása és felügyelete ágazatonként szerveződik, és – az eltérő eljárási szabályokra és az ágazati irányító szervek szakmai irányítási, illetve felügyeleti jogkörére tekintettel – nem feltétlenül biztosított az egységes jogalkalmazás megvalósítása.

A kormányhivatalok által lebonyolított Ket.-hatályosulás vizsgálatának tapasztalatait fel kell használni az általános közigazgatási rendtartás előkészítése során. Az Alaptörvény mindenkinek garantálja, hogy ügyeit a hatóságok tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az ügyfeleknek és a végrehajtó hatalomnak egyaránt az az alapvető elvárása a közigazgatási hatósági eljárásokkal szemben, hogy azokban a lehető leggyorsabban végleges döntés születhessen.

A hatóságok évente több tízmillió közigazgatási ügyet intéznek és hoznak azokban döntést, így az állampolgárok találkozása az állammal a leggyakrabban a közigazgatási ügyeken keresztül történik meg. A fentiekre tekintettel elengedhetetlen, hogy az ügyek elintézése során a közigazgatás az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, az eljárások gyors lezárását és az időszerűséget biztosító hatósági eljárásjogi keretek között járjon el. Ezzel összefüggésben az is fontos, hogy a közigazgatási eljárási törvény egységes szempontok szerint, ágazatoktól függetlenül kerüljön szabályozásra. Az ágazati szakmai elvárásokat és szabályokat az anyagi jogszabályokban kell rögzíteni, azonban ez nem lehet azonos az eljárási kérdések teljes körű ágazati szintű szabályozásával.

A 2015. április 1-jével hatályba lépő, a kormányhivatali hatásköri integrációt megalapozó joganyag törvényszerűen magával hordozza azt az elvárást, hogy a kormányhivatali feladat- és hatáskörök gyakorlására szolgáló anyagi és eljárásjogi szabályokat a jogalkotó felülvizsgálja és ésszerű egyszerűsítési szabályokat

fogalmazzon meg, amelyek képesek az adminisztratív terhek csökkentésére, a hatósági ügyek intézésének ügyfélbarát eljárássá történő alakítására, az ügyintézés hatékonyabbá tételére.

2. RÉSZ
A KÖZIGAZGAZTÁSI BÍRÁSKODÁS ÉS MÁS KONTROLLOK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI

JOGELVEK ÉS HATÉKONYSÁG[1]

DARÁK Péter[*]

A közigazgatási eljárásjog eljárásjogi megközelítése szerint *az eljárásjog a jogszolgáltatás része*, amelynek az a jellemzője, hogy az arra hivatott szerv vagy személy valamely jogi kérdést eldönt, jogot vagy kötelezettséget állapít meg, keletkeztet, illetve érvényesít. A jogszolgáltató tevékenység *tartalma a jogi döntéshez szükséges tények feltárása, jogi értékelése*. Ehhez mérten a közigazgatási hatósági eljárást olyan jogszolgáltatáshoz kapcsolódó ügyintézésnek tekinthetjük, amelyet hatósági természetű ügyben végeznek. A *hatósági ügyeknek négy lényeges eleme* állapítható meg: az ügy egyedi volta, az ügyfél személye, a közigazgatási szerv működésének hatósági jellege, és a közvetlen jogi hatás előidézése.

A fenti Toldi Ferenc 1965-ben publikált meghatározása jószerivel ma is megfelelően jellemzi a magyar közigazgatási eljárásjog irányultságát. Ez különösen annak ismeretében erősíti a megújítás kényszerét, hogy a közigazgatási jogtudomány már évtizedekkel ezelőtt *meghaladta a hatóságcentrikus eljárásjog modelljét*.

Ez az alkalom talán megfelelő arra, hogy az egyik méltatlanul mellőzött, ám annál fontosabb új kodifikációs szempontot *a gazdaság működésére és a versenyképességre gyakorolt lehetséges hatást* bemutassuk. Ennek legkézenfekvőbb módja az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) 2011. március 24-én az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) kontra Spanyol Királyság C-400/08. számú ügyében meghozott ítéletének rövid áttekintése.

A Bíróság egy olyan nemzeti szabályozás összeegyeztethetőségét vizsgálta a letelepedés szabadságával, amely rendkívül *bonyolult eljárást írt elő a nagy alapterületű bevásárlóközpontok létesítésének korlátozására*. A spanyol nemzeti szabályozás megalkotta a *nagyméretű kiskereskedelmi létesítmény* fo-

[1] A konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

[*] A Kúria elnöke.

galmát, és azok *létrehozását engedélyezéshez kötötte*. Az engedély megadása során előírta annak vizsgálatát, hogy az új, üzletnyitással érintett terület megfelelően ellátott-e kereskedelmi üzletekkel, és hogy az új létesítmény *milyen hatást gyakorolhat* az említett *terület kereskedelmi szerkezetére*. Kötelezővé tette egy versenyjogi „tribunál" jelentésének beszerzését, amelynek megállapítása a hatóságra nem kötelező erejű. Ugyancsak döntési szempontként rögzítette, hogy az adott terület üzleti ellátottsága megfelel-e a jelenlegi helyzet követelményeinek, illetve a kialakuló fejlesztési tendenciáknak, illetve *mennyiben javítja a szabad versenyt, és milyen kedvezőtlen hatást gyakorol a meglévő kiskereskedelemre*. Meghatározták a minimális eladótér nagyságát is.

A szabályozás jelentős eleme volt, hogy aki nagyméretű kiskereskedelmi létesítményt kíván létrehozni, bővíteni, áthelyezni vagy tevékenységét módosítani, annak *engedély kérelmet kell benyújtani, ha pedig a hatóság az előírt hat hónapon belül nem hoz határozatot, az engedélyt megtagadottnak kell tekinteni.*

A Bizottság az üzletláncok panaszai alapján folytatott vizsgálatát követően úgy látta, hogy a szabályozás ellentétes a letelepedés szabadságával, és ezért felszólító levelet, majd indokolással ellátott különvéleményt küldött a Spanyol Királyságnak. *A Bizottság* – több más, a jelen előadásban nem érintett kifogás mellett – *sérelmezte az engedélyezési eljárásban alkalmazott hallgatólagos elutasítás rendszerét.*

A Bíróság ítéletében kifejtette, hogy a „hallgatás = elutasítás" eljárás modellje valós kedvezőtlen hatással lehet a benyújtott engedély kérelmek és/vagy a megadott engedélyek számára. Megzavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi más tagállamok gazdasági szereplői számára a nagyméretű kiskereskedelmi létesítmények működtetését, ily módon érinti a spanyol piacon történő letelepedésüket. Utalt arra, hogy *a letelepedés szabadságának* állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó *korlátozása csak közérdeken alapuló kényszerítő okkal igazolható* azzal a feltétellel, hogy alkalmas az általa elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az e cél megvalósításához szükséges mértéket. *Ilyen közérdeken alapuló kényszerítő oknak tekinti* az állandó ítélkezési gyakorlat a *környezetvédelmet, a területrendezést és a fogyasztóvédelmet*. Ezzel szemben *a tisztán gazdasági jellegű célok nem minősülhetnek közérdeken alapuló kényszerítő oknak*.

A tárgyra tekintettel az ügy érdeméről elegendő annyit rögzíteni, hogy a Bíróság a jogsértést megállapította, hivatkozással arra, hogy a Spanyol Királyság nem igazolta, hogy az engedélyezési eljárásban megvalósuló korlátozások szükségesek a szabályozás céljának megvalósításához.

Szűkebb témánk szempontjából fontosabb részletesen kitérni az ítélet utolsó részére, ahol a Bíróság a Bizottságnak a hallgatólagos elutasítás rendszerét bíráló előadását vizsgálta. *A Bizottság azt állította, hogy a hallgatólagos elutasítás rendszere aránytalan, ugyanezen cél a hallgatólagos beleegyezés rendszerével is elérhető lenne.*

Érdemes felidézni, hogy a közigazgatási jogtudomány az eljárási rendszerek hat modelljét állítja fel attól függően, hogy a hatóság mennyire aktív az eljárásban:

- *Kifejezett engedély előírása*:
  Az első és a legerőteljesebb beavatkozása az államnak, a közigazgatásnak az, amikor *engedélyt* ír elő valamilyen tevékenység gyakorlásához. Ilyenkor *kérelemmel* kell fordulni a hatósághoz, és a hatóság egy részletes és erőteljes *vizsgálati eljárást* követően megadja vagy megtagadja az engedélyt.
- *Hallgatólagos elutasítás*:
  A második eset a hallgatóságos elutasítás kérdése, amikor az előbbi esettel azonos az alapállás, a hatóság nem reagál, de a *jogszabály erejénél fogva* a kérelmet elutasítottnak kell tekinteni.
- *Hallgatólagos engedély*:
  Ennél egy enyhébb megoldás az, amikor kérelemmel kell fordulni a hatósághoz, de a hatóság nem reagál a kérelemre, és a jogszabály előírása alapján a „hallgatás: beleegyezés" elve érvényesül: *ha 30 napon belül nem hoz határozatot a hatóság, akkor a kérelmet teljesítettnek kell tekinteni***.**
- *Bejelentés, későbbi engedélyezési eljárás és felügyelet*:
  Ebben az esetben nincsen engedélyezési eljárás, hanem *bejelentést* kell tenni, melyet *esetlegesen* később majd követ egy *engedélyezési- vagy felügyeleti eljárás.*
- *Bejelentés, későbbi felügyelet*:
  Ennél egy még enyhébb fokozat az, amikor a bejelentést csak egy *lehetséges későbbi felügyeleti eljárás* követheti.
- *Szabad tevékenység gyakorlás, későbbi felügyelet*:
  A legszabadabb-, legkevésbé bürokratikus megoldás az, amikor nem szükséges egy tevékenység gyakorlásához sem bejelentés, sem engedély, azonban a *hatóságnak lehetősége van* arra, hogy a későbbiekben *megvizsgálja a felügyeleti jogkör keretében, hogy a tevékenység gyakorlásának feltételei teljesülnek-e vagy sem*.

A fenti felsorolás *egyben rangsor is*. Az elsőtől az utolsóig haladva *fokozatosan csökken a hatóság központi szerepe* az eljárásban, ugyanakkor *növekszik a tevékenységet gyakorló ügyfél gazdasági szereplő autonómiája, felelőssége. Az engedély előírása a legkörülményesebb és legbürokratikusabb, a szabad tevékenység gyakorlás felügyelet mellett a legszabadabb, legversenyképesebb megoldás*. (Természetesen bizonyos ügyfajtákra nem minden eljárási modell illik.)

Visszatérve a Bíróság döntésére, e vonatkozásban ugyan elutasította a bizottsági keresetet, azonban *önmagában az a tény, hogy fontolóra vette, hogy az eljárási modellek közötti választás mennyiben arányos vagy aránytalan, rendkívül mély beavatkozás lehetőségét teremti meg* a tagállami eljárásjogi autonómiában. A Bíróság ugyanis megállapította, hogy a hallgatólagos beleegyezés modellje a letelepedés szabadsága szempontjából kevésbé korlátozó jellegű. Ez a megállapítás pedig implicite magában foglalja azt a lehetőséget, hogy más esetben a Bíróság arra az álláspontra helyezkedjen, hogy egy meghatározott közigazgatási ügyben indokolt a kevésbé korlátozó jellegű modell alkalmazása.

A Bíróság kifejtette továbbá, hogy amikor az eljárási modellek alapján egyfajta szabadság korlátozás valósul meg egy tagállamban, akkor a tagállam csak a közrend kényszerítő indokára hivatkozhat, tehát *meg kell indokolni azt, hogy melyik eljárási modell kerül kiválasztásra*. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egy tagállam csak egy meghatározott modellt választhat.

Az ismertetett eset arra figyelmezteti az új magyar közigazgatási eljárási rendszer megalkotóját, hogy amikor jogelvek és hatékonyság között keresi a megfelelő egyensúlyt, *ne hagyja figyelmen kívül a versenyképesség, a gazdasági verseny szabadságának szempontját, törekedjen* az ügyfél, a gazdaság szereplői számára *kevésbé korlátozó jellegű eljárási rendszerek használatára*.

Neves természettudósok, közgazdászok jelentős felismeréseihez gyakran kapcsolnak regényes történeteket. Nincs ez másként Pareto esetében sem, akiről azt írják, hogy a konyhakertjében termett zöldborsót szemezgetve jutott arra a felismerésre, hogy a zöldborsószemek 80 százalékát a borsóhéjak 20 százaléka tartalmazza. Ebből fogalmazta meg a híres Pareto elvet, amely szerint a következmények 80 százalékáért az okok 20 százaléka tehető felelőssé. *Ha tehát a modern jogelveknek megfelelő, mégis hatékony közigazgatási eljárásjogot szeretnénk, nincs más feladatunk, mint megtalálni, hogy a szabályozási elemek közül melyik az a 20 százalék, amely meghatározó jelentőségű.* Előadásomban arra kívántam rámutatni, hogy *a hat eljárási modell közötti választás, illetve a modellek használatának arányai mindenképp e meghatározó jelentőségű 20 százalékba tartoznak.*

KÜLÖN, DE MÉGIS EGYÜTT
A közigazgatási perjog és a közigazgatási eljárásjog

ROZSNYAI Krisztina*

1. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog egyensúlyi helyzete

A közigazgatási bíráskodás az elmúlt két évtizedben fokozatosan nyerte visszsza jelentőségét, s vált a jogorvoslati rendszerben rendelkezésre álló egyik jogorvoslati eljárásból a legfontosabb jogorvoslati eljárássá és egyre inkább függetlenedett a közigazgatási eljárásjogtól. Természetesen ez a függetlenedés mindig relatív, számos ponton kapcsolódik egymáshoz ez a két eljárás. A hatalommegosztás és a jogállamiság alkotmányos rendszerében kényes egyensúlyi helyzet van közöttük, amely a jogrendszer és a társadalom változásaival együtt alakul át és meg kell újra meg újra teremtődnie. Jelenleg éppen egy új egyensúlyi helyzet kialakulásának lehetünk szemtanúi. E két rendszer kapcsolódási súlypontjait szeretném áttekinteni, amelyeket egyrészt a különállásuk, másrészt viszont az együttes érvényesülésük határoz meg, azaz *külön, de mégis együtt* biztosítják a közigazgatási ügyek eldöntésének kereteit.

Az egyik fontos összefüggés-rendszer a két eljárás egymásutániságából, egymástól való elkülönüléséből fakad. Különböznek céljaik, szempontrendszerük, és mint két külön rendszer, többféle módon is hatással vannak egymásra (2).

Másfelől igen szoros funkcionális összefüggés van a kettő között, a jogvédelmi hálót csak együtt tudják hatékonyan biztosítani. Továbbá a jogvédelem szempontjából időbeli egységet is képeznek (3).

* PhD, mag. rer. publ. (Speyer), egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK).

2. „Külön”

2.1. Elkülönült célok és érvényesítendő szempontrendszer

Talán mára triviális, de jogfejlődésünkre visszatekintve nem árt hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárás nem pusztán a közigazgatási per elé kapcsolt előkészítő eljárás, és fordítva: a közigazgatási per nem valamiféle másod- vagy harmadfokú közigazgatási eljárás. A közigazgatási per lassan tudott csak emancipálódni abból a szerepkörből, hogy egyike a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslati eszközöknek,[1] s még aktuálisan is találhatunk a bírói gyakorlatban olyan megállapításokat, amelyek szerint a közigazgatási per a közigazgatási eljárás szerves része.[2]

Az eljárásjognak jóllehet legfontosabb, de nem egyetlen funkciója a jogvédelem. A közigazgatás döntéseinek számos követelménynek kell megfelelniük. A rendőrállamban a közigazgatás még szabadon döntött arról, hogy mi áll a köz érdekében, és az eszközeit is viszonylag tág körben válogathatta meg. A célszerűség a polgárosodás időszakában már nem elegendő, a klasszikus bürokrácia kialakulásával megkezdődik a jog uralma. A jogállamiság követelménye, hogy a közigazgatás a törvények keretei között tevékenykedjék. A közérdeket a törvények végrehajtásával szolgálja, tevékenységét a törvények keretezik: *„Az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: a. anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, b. alaki jogszabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját. Ez utóbbiak közé tartoznak a közigazgatási eljárási jog szabályai.”*[3] Vagyis megjelenik a jogszerűség követelménye az állam cselekvésével szemben. Az idő múlásával a célszerűség és a jogszerűség párosa mellett egyéb szempontok is megjelennek a döntések meghozatalánál: a döntések költségeit és az állampolgárok érdekeit is egyre inkább figyelembe kell venni. Ehhez járul még a döntések legitimációjának, elfogadtatásának a szükségessége, és felgyorsult világunkban alapkö-

[1] Erről tanúskodik a bírósági felülvizsgálatnak a közigazgatási eljárásjogi szabályok közötti elhelyezése, és az a koncepció, amely szerint az államigazgatási jogorvoslatok rendszerében inkább kiegészítő szerepe van a bírósági kontrollnak. Ld. részletesen a szocialista időszakról: PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei.* Budapest, Logod, 2002. 104.

[2] Fővárosi Törvényszék 2.Kf. 649.964/2013/20.: „*Egyértelmű és következetes a bírói gyakorlat abban, hogy a közigazgatási ügy mindaddig folyamatban van, amíg a bíróság jogerős ítéletet nem hoz*.”

[3] MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 593.

vetelménnyé vált a gyorsaság is. Így összegezhetőek dióhéjban a közigazgatási döntéssel támasztott követelmények, amelyeket a közigazgatási eljárás által strukturált döntéshozatali folyamat igyekszik kielégíteni.

E követelmények szinte mind ellentétben állnak egymással – a célszerű döntés nem feltétlenül jogszerű is, az ügyfél jogainak érvényesülése költségeket okoz, a jogszerű döntés árthat a közigazgatás legitimációjának, stb. Bármely két cél között lehetséges összeütközés. Az eljárás rendeltetése tehát többek között az e kívánalmak közötti összhang megteremtése, a konfliktusok feloldása az egyes követelmények érvényesülésének optimalizálása által. Ennek során az eljárás érdekek ütközésének is színtere. Az eljárásban képviselt érdekek tulajdonképpen három csoportba oszthatók, ahogy azt az eljárás alanyai is tükrözik. A közigazgatás által képviselt közérdekkel szemben/mellett megjelennek a kérelmező ügyfél érdekei és az (általában ügyféli jogállással rendelkező) harmadik személyek illetve szervezetek által képviselt magán- vagy rész-közérdekek.[4]

Ezt a sok különböző kívánalmat, illetve érdeket a közigazgatásnak az eljárás során egyaránt figyelembe kell vennie, sőt közöttük valamilyen egyensúlyt kell kialakítania. Ennek érdekében strukturálja a közigazgatási eljárásjog a döntéshozatalt, annak jogilag megragadható momentumainak szabályozása révén. A közigazgatási eljárás célja tehát elsősorban a közigazgatási feladat hatékony ellátása, de a jogi szabályozásnak járulékos célja az ügyfelek jogainak a védelme is. A bírósági felülvizsgálat során a jogszerűség kerül a középpontba, hiszen ezt tudja a bíróság vizsgálni, ennek az eljárásnak a jogvédelem lesz az elsődleges célja.

Ezt az eltérő szempontrendszert teszi tulajdonképpen nyilvánvalóvá az, hogy az eljárási pozíciók is átalakulnak, ilyen szempontból is elkülönül tehát a két eljárás egymástól. Ez a transzformáció már önmagában is nagy feladat a közigazgatási perjog számára, elsősorban a többpólusú viszonyokban. A közigazgatási eljárási jogviszonyokban gyakorta előfordul, hogy akár az ügyféli oldalon, akár a közigazgatási szerv oldalán egyszerre többen vesznek részt, s ilyenkor nem kis kihívás a perjognak az ellenérdekű felek, a kvázi ügyféli jogállással bíró szervezetek vagy éppen a szakhatóságok megfelelő perjogi szerepkörének megtalálása.

[4] A hivatalbóli eljárásokban természetesen ez másképp alakul, de ennek kifejtésére ehelyütt nincsen lehetőség. Ld. erről pl. Fazekas Mariann: *Az eljárás megindítása*. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András: *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljáráshoz*. Budapest, CompLex, 2013. 210–219.

2.2. Preventív hatás: a közigazgatási perjog alakítja a közigazgatási eljárásjogot

A közigazgatás bíráskodás jogvédelmi funkciói erőteljesen visszahatnak a közigazgatási eljárásjogra. Ennek egyik első jele az indokolási kötelezettség megjelenése, hiszen az indokolás révén válik egyáltalán lehetségessé a közigazgatási döntés törvényességének vizsgálata.

Természetesen, mivel eljárásjog mindkettő, az egyes eljárási garanciákra is erősek a behatások. Így fejlődik folyamatosan tovább például a nyilatkozattételi jog, az iratbetekintési jog. E behatások révén a közigazgatási bíráskodás visszahat a közigazgatási eljárásra, erősíti annak jogvédelmi jellegét. Ez a hatás természetesen nem új keletű, hiszen a polgári és a büntető perjog eleve hamarabb alakult ki, nem véletlen, hogy Valló József is ezek mintájára készítette el az általános közigazgatási rendtartás tervezetét. Aktuálisan, hazánkban elsősorban a rendszerváltás óta az eljárási szabályok további felértékelődésének lehetünk tanúi, egyfajta „előrehozott jogvédelmet" valósítanak meg.[5] A jogállamiság, a jogbiztonság és az eljárási garanciák összefüggésére vonatkozóan az Alkotmánybíróság1992-ben fogalmazta meg először ezt a tételt, majd fejlesztette azt tovább: *„a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, amelyek alapvető jelentőségűek az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatósága szempontjából. Az Alkotmány nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére, a törvénysértő bírósági ítéletek kizárására. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek megvalósulása érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehoznia, és az érintett alanyi jogokat garantálnia. Az Alkotmány tehát az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot."*[6] Ezek a megállapítások mutatis mutandis a közigazgatási jogban is érvényesek: a közigazgatási eljárásjog intézményei hivatottak biztosítani a törvényes döntések meghozatalát.

A másik fontos terület, ahol erőteljes visszahatásokat tapasztalhatunk, az eljárások strukturálása. A közigazgatási aktus jogvédelmi funkciót is hordoz azáltal, hogy főként az érdemi közigazgatási döntésekhez kapcsolódik bírósági jogvédelem.[7] A jogvédelem biztosíthatósága gyakran megköveteli azt,

---

5 9/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992. 59., 65.

6 49/1998. (XI. 27.) AB hat., ABH 1998. 372., 376–377.

7 Részletesen erről a funkcióról: ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztésznál*. Budapest, Eötvös, 2010. [a továbbiakban: ROZSNYAI (2010a)] 37.

hogy egyes döntések önállóan, a végső döntés előtt megtámadhatóak legyenek, ugyanis a jogsérelmek olykor nem orvosolhatóak már az érdemi döntés meghozatalakor.[8] Ez a helyzet az önállóan megtámadható végzésekkel, amelyek vagy az eljárásban betöltött szerepük (jogérvényesítés végleges vagy hosszabb időre való megakadályozása), az eljárás külső alanyára vagy eljárási jogaira, vagyonára kifejtett hatása miatt külön jogorvoslattal támadhatóak. Hasonlóan, az integrált eljárások esetében sem lehet sok esetben az eljárási láncolat végén biztosítani csupán a jogvédelmet, itt is szükséges közbenső döntéseket „kialakítani".[9] S ennek úgymond fordítottja is elképzelhető, amikor több határozatot együttesen kell figyelembe venni.[10]

2.3. Represszív hatás: a közigazgatási perjog védi a közigazgatási eljárásjogot

A közigazgatási bíróság a közigazgatási döntés törvényességét vizsgálja. Történetileg a kontinentális (leginkább német változatában plasztikus) gondolkodás a közigazgatási döntés anyagi jogszerűsége felől közelítette meg ezt a kérdést, s tartalmilag vizsgálta a közigazgatási döntéseket. A közigazgatási jogalkalmazás átalakulása, a közigazgatási döntések jogi kötöttségének csökkenése azonban oda vezet, hogy az angolszász *„due process"* szemlélet egyre erősebbé válik, amit természetesen az előbbiekben bemutatott jogvédelmi szerep térnyerése is fokoz. Azt láthatjuk, hogy minél kötöttebb anyagi jogilag egy döntés, annál kisebb szerep jut az eljárási szabályoknak, s fordítva: minél kevésbé kötött egy döntés, minél nagyobb a mozgástere a közigazgatásnak, annál fontosabbak az eljárási szabályok, megsértésük szigorúbb szankciókat von maga után a bírósági felülvizsgálat során. Ezt – ugyan rossz megfogalmazásban, de alapgondolatát tekintve – jól példázza a Pp. 339/B. §, amely a mérlegelési jogkörben hozott döntéseknél a tág értelemben vett eljárási szabályok érvényesü-

8 Szalai Éva: *Fellebbezés*. In: Barabás–Baranyi–Kovács i. m. 645.

9 Erre szolgálnak például az önállóan megtámadható végzések. A határozatok esetében is találhatunk ilyen konstellációkat. Az összevont telepítési eljárás esetében például kétséges, hogy az építésügyi hatóság telepítési hatásvizsgálati szakaszban hozott döntésének csak elutasítás esetén való megtámadhatósága [Étv. 30/B. § (4) bekezdés] megfelel-e ennek a kívánalomnak.

10 A környezeti hatásvizsgálat szempontjából például a teljes projektet figyelembe kell venni, akkor is, ha a projekt egy-egy része más hatósági eljárásoknak a tárgya. Ld. erről a kumulációról Rozsnyai Krisztina – Szegedi László: A Kúria ítélete a repülőtéri postai üzem építési engedélyének jogszerűségéről. A környezeti hatásvizsgálat-köteles jelleg és a helyi önkormányzat kvázi ügyféli jogállása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogesetek Magyarázata,* 2013/4. 54.

lését véli – a jogszerűség körében – vizsgálhatónak. E szabály tükrözi azt a vélelmet, hogy ha az eljárási szabályok betartásra kerülnek, akkor jogszerű lesz az eljárás befejezéseként hozott döntés. Az eljárásjogot úgy védi a közigazgatási bíróság, hogy az eljárási szabályok megszegését az anyagi jogi jogsértésekkel azonos módon szankcionálja, hasonlóan nagy jelentőséget tulajdonít nekik.

Fontos tisztáznunk erre tekintettel azt, hogy milyen szerep jut az eljárásjognak, hiszen a jogvédelmi szerep erősödése miatt az eljárás funkciója sem szorítható pusztán az anyagi jog szolgálatára. Az eljárásjog saját értékévé válik jogvédelmi funkciója. Ez pedig szükségképpen oda vezet, hogy az eljárásjogi szabályok felértékelődésének konzekvenciáit a perjogban is le kell vonni.

2.4. A jogvédelmi háló „újrahorgolása": az eljárásjog jogvédelmi funkciójának visszahatásai a közigazgatási perjogra

2.4.1. Az eljárási szabályszegések kategorizálása: lényeges vagy nem lényeges?

Az eljárási szabályszegések bíróság általi értékelhetősége többféle módon korlátozásra kerülhet, akár a bíróság önkorlátozása, akár a jogalkotó intézkedései révén. Egyrészt szükségessé válik az eljárási szabályok közötti súlyozás. Ez különösen ott lényeges, ahol az eljárásjog felértékelődése folytán nagy mennyiségű vagy/és mélységű eljárási szabály kerül megalkotásra. Ebben az esetben ugyanis a garanciák sokasága miatt gyakoribbakká válnak az eljárási szabályszegések. A közérdek érvényesítése, és gyakorta a külső jogalanyok, ügyfelek érdekei is azt kívánják meg ilyen helyzetekben, hogy csak azok az eljárási szabálysértések kerüljenek értékelésre, amelyek azt eredményezték, hogy az eljárási garancia ténylegesen nem tudott védelmet nyújtani az ügyfélnek. Ezt a magyar joggyakorlat az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegés fogalmával határolta be: nem vezethetnek hatályon kívül helyezésre azok a szabályszegések, amelyek az ügy érdemére nem hatottak ki, azaz még elméleti lehetősége sincsen annak, hogy másféle döntést is hozhatott volna a közigazgatási szerv az eljárási szabályok betartása esetén. Természetesen a jogalkotó is hamar magáévá tette ezt a felfogást. Az eljárási szabályok saját értéke azonban azt eredményezi, hogy mára megkérdőjeleződik bizonyos esetekben ennek az oksági szemléletnek a jogszerűsége, és egyes eljárási helyzetekben az eljárási garanciák olykor olyan értéket hordoznak, hogy megszegésük nem értékelhető pusz-

tán a következményük felől. Ezt mutatja az EuB Gemeinde Altrip[11] ítélete, de több külföldi perjog[12] is, amikor a hiba következmény nélküliségét nemcsak az ügy érdemére kifejtett hatás (az oksági kapcsolat) felől mondja ki, hanem abból a szempontból, hogy azok nem sértették, érintették az eljárási szereplők jogait.

Ugyanígy, további esetköröket is megállapíthat a jogalkotó, amelyek az eljárási szabályok megszegésének következmények nélküliségéhez vezethetnek. Így felmerülhetnek méltányossági szempontok (pl. súlyosabb jogsérelmet okoz a hatályon kívül helyezés, mint amekkora jogsérelmet a jogszerűtlen döntés hatályosulása okoz), és természetesen a bírósághoz fordulásra szűk határidők biztosítása is ilyen eredménnyel jár.[13]

2.4.2. Az eljárási szabályok megsértésének utólagos orvosolhatósága

Ebben a kontextusban az eljárási szabályok megszegése orvosolhatóságának a kérdése is élesebben merül fel. Mivel a magyar eljárásjog erre számos eszközt biztosít, amelyek még a bírósági per folyamán is igénybe vehetők (ügyészi felhívás nyomán vagy hivatalból felügyeleti eljárás, illetve módosítás, visszavonás iránti eljárás indítása), ez az eszköz a magyar jogalkotásban nem jelent (még) meg. Például a szakhatóság mellőzésének semmisségi okká minősítése jól tükrözi ezt a problémát: egy olyan eljárási hibáról van itt szó, amely semmisségi ok jelenleg, de tulajdonképpen miért is ne lehetne utólag beszerezhető, és ezáltal a döntés jogszerűvé tehető a bírósági felülvizsgálat során? Vagyis a gyorsítás oltárán könnyen feláldozható lehetne ez a semmisségi ok például. A kormányhivatali integráció előrehaladása és a szakhatósági rendszer jelentőségvesztése is értékelhető persze akár ilyen tartalmú jogpolitikai döntésként.

Érdekes felhívni a figyelmet például a német közigazgatási eljárási törvény azon rendelkezésére, amely lehetővé teszi az indokolás utólagos kiegészítését,

---

[11] C-72/12, a Bíróság (második tanács) 2013. november 7-i ítélete. Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz. ECLI:EU:C:2013:712. Ld. az EuB gyakorlatáról ebben a kötetben Barabás Gergely tanulmányát.

[12] Ld. pl. a francia Conseil d'État „Danthony" gyakorlata, Danthony et autres, N° 335033, EC LI:FR:CEASS:2011:335033.20111223; legutóbb Luc-en-Provence N° 356142 ECLI:FR:CES SR:2014:356142.20140324; illetve például a szlovén perrendtartás szabályai.

[13] Jól mutatja ezt például a Mötv. törvényességi felügyeleti jogköréhez kapcsolódó perjogi szabályozás, amelyben 2014 végén a 2014. évi XCIII. törvénnyel jogalkotó a törvénysértő rendelet megtámadására nyitva álló határidőt a Mötv. 136. § (2) bekezdéséből eltörölte, de az önkormányzati határozatok esetében a 140. § (1) bekezdése alapján továbbra is tizenöt napja van a törvényességi felügyeleti szervnek a bírósághoz fordulásra. Ld. előbbiről ebben a kötetben Balogh Zsolt tanulmányát.

illetve az elmaradt eljárási cselekmények bepótlását a bírósági szakban. Ehhez hasonló eszközt jelent a holland „közigazgatási hurok" intézménye,[14] amely lehetőséget biztosít arra, hogy a közigazgatási bíróság a per során „visszaadja" a közigazgatásnak az ügyet abból a célból, hogy az orvosolja a még ebben a szakban orvosolható eljárási szabálysértéseket. Ezt a megoldást a belgák is átvették, itt azonban nem aratott sikert: az alkotmánybíróság a bíróság függetlensége és pártatlansága elvének megsértése, a jogorvoslathoz való jog, illetve a védekezéshez való jog kiüresítése és az indokolási kötelezettség miatt megsemmisítette a vonatkozó szabályozást.[15] Ezek a megoldások az eljárási szabályszegések miatti hatályon kívül helyezések elkerülését szolgálták volna.

2.4.3. A bírósági jogvédelem igénybevételének feltételekhez kötése

Harmadrészt az eljárásjog jogvédelmi funkciójának erősödése – elsőre némiképpen abszurdnak tűnő módon – a bíróság által nyújtott jogvédelem igénybevehetőségének korlátozásával járhat. Ez elsősorban azon szabályokban érhető tetten, amelyekkel a jogalkotó az eljárási jogintézmények használatához, illetve megfelelő használatához köti a jogorvoslat igénybevehetőségét: a magyar jogban is megjelentek azok a szabályok, amelyek az ágazati jogalkotó számára lehetővé teszik a fellebbezési jog kizárását, ha az ügyfél az elsőfokú eljárásban – szabályszerű értesítése ellenére – nem vett részt.[16] Ugyanígy lehetőség van a fellebbezés érdemi elbírálás nélküli elutasítására és ezzel egyben a bíróság előtti jogorvoslat kizárására, ha az ágazati jogalkotó által megkívánt tartalmi követelményeknek nem tesz eleget valamely eljárási nyilatkozat, kérelem. E jogalkotói lépések – akármennyire vitathatónak is tűnnek – tulajdonképpen nem tesznek mást, mint a közigazgatási eljárás jogvédelmi jellege erősödésének következményeit levonva, új egyensúlyi helyzetet teremtenek a közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog között. Kicsit populista módon megfogal-

---

[14] A „bestuurlijke lus", a holland általános közigazgatási törvény (GALA) 8:51a cikke. Erről részletesebben ld. KOVÁCS András – ROZSNYAI Krisztina – VARGA István: A közigazgatási perorvoslatok szabályozásának lehetőségei európai perspektívában. *Magyar Jog,* 2012/12. 714.

[15] 74/2014. sz. határozat (letöltés dátuma: 2014. 05. 08.); http://www.const-court.be/public/d/2014/2014-074d.pdf

[16] Ket. 15. § (6) és (6a), valamint 98. § (1a) bekezdések, ld. SZEGEDI László: Ket. 15. §. In: BARABÁS–BARANYI–KOVÁCS i. m. 100–101.; illetve ROZSNYAI Krisztina: *A barnamedve esete a szalámival*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében.* Budapest, ELTE ÁJK, 2013. 267. http://www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio_konf_kotet_2013.pdf

mazva: ha az ügyfél nem tartotta fontosnak, hogy éljen az eljárásjog által nyújtott előrehozott jogvédelemmel, akkor nem érdemes arra, hogy utólagos jogvédelmet kapjon.

Ezzel a jogalkotó egyúttal azt a következőkben tárgyalandó összefüggést is megerősíti, amely funkcionális szempontból összekapcsolja a két eljárást: azok együtt biztosítják a jogvédelmet, közöttük sorrendiség van, így közöttük nem válogathat az ügyfél.

3. Együtt

3.1. Funkcionális összefüggések

Funkcionális összefüggés is van tehát e két eljárásrend között, amely a közös jogvédelmi célból ered. Mindkét eljárás célja (legalábbis többek között) a jogvédelem biztosítása: a bíróságok általi „utólagos" jogvédelem a közigazgatási döntést megelőző eljárási szabályok által biztosított előzetes jogvédelem[17] terjedelmének a függvénye is. Nagymértékben függ tehát a közigazgatási perek száma és hossza a közigazgatási döntést megelőző közigazgatási eljárás minőségétől: egyrészt tehermentesíti a közigazgatási eljárás a bírósági eljárást, másrészt pedig ki is egészíti.

3.1.1. Tehermentesítés

A tehermentesítési funkció két szempontból jelentkezik. A tényállás megfelelő tisztázása révén, az ügyféli jogosultságok érvényre juttatásával a közigazgatási eljárásban tisztázódnak az ügyfél, vagy a különböző ügyfelek érdekei, s azok egymáshoz való viszonya. Az eljárásjog által biztosított eszközök, jogintézmények megfelelő használata révén a hatóság képes lehet a különféle érdekek összehangolására: sikerül kompromisszumos megoldást találni, a konfliktust feloldani, s elérni, hogy mindenki számára elfogadható döntés szülessen. Ez további (főként jogorvoslati) eljárások elkerüléséhez vezet, tehát megakadályozza a bírósági ügyteher növekedését. Ha pedig nem is kerülhető el a per, akkor is könnyebb dolga van a bírónak egy alaposan lefolytatott eljárást követően, ahol

[17] Ennek mibenlétéről ld. Rozsnyai Krisztina: Gyorsítási törekvések és azok hatása az eljárásjog által biztosított előrehozott jogvédelemre. *Jogtudományi Közlöny,* 2010/1. 29. [a továbbiakban: Rozsnyai (2010b)]

teljes körűen feltárta a közigazgatási szerv a tényállást, nem vonta el az ügyfél eljárási jogait, stb. – ebben az esetben a bíróság inkább lesz abban a helyzetben, hogy érdemben lezárja az ügyet, és ezt ésszerű időn belül tegye. A közigazgatási eljárás szabályozásának talán a legnagyobb kérdése, hogy mennyire tudják jogintézményei a tehermentesítési funkciót ellátni.

3.1.2. Kiegészítés

A kiegészítés a tehermentesítési céllal szoros összefüggésben van, de túlmutat azon: a bírósági felülvizsgálat mint korlátos jogorvoslat bizonyos esetekben nem tud a korlátai miatt megfelelő jogvédelmet nyújtani. Ebben az esetben a közigazgatási eljárás tudja csak a per anyagát előzetesen megfelelően strukturálni, egyáltalán létrehozni. A bíróság számos konstellációban nincs sem jogilag, sem ténylegesen abban a helyzetben, hogy ezt megtegye. Egyrészt van egy időbeli sík, amelyen az ügy mozog, s a bíróság ebbe olykor már túl későn csatlakozik ahhoz be, hogy ténylegesen jogvédelmet tudjon nyújtani. Ennek feltételeit sok esetben az a megelőző eljárás tölti be, amelyet a közigazgatás lefolytat. Persze Magyarországon ezt a problémát kevéssé lehet érzékelni, hiszen igencsak hatósági jogalkalmazás-centrikus közigazgatási jogunk. Jó példa erre az Egyenlő Bánásmód Hatóság hatáskörei – ilyen jellegű jogviták más országokban rögtön a bíróságokon indulnak. Érdemes lenne például a normakontroll-eljárásoknál részletesen vizsgálni a periratok különbségeit aszerint, hogy a törvényességi felügyeleti szerv indítványára indult-e az eljárás, amelyet megelőzött a törvényességi felhívás és az arra adott tájékoztatás, vagy a bíró kezdeményezte-e a rendelet vizsgálatát a Kúria Önkormányzati Tanácsa előtt.

A kiegészítéshez tartozik az is, hogy a közigazgatási szervek működésének személyi és dologi feltételei tesznek csak lehetővé bizonyos eljárási cselekményeket. Így például, még ha ténylegesen ki is tud menni a bíró helyszíni szemlét tartani (ami azért kétséges), akkor sem rendelkezik olyan szakismerettel, hogy a szemlén látottakat jogilag értékelni tudja, tehát mindenképpen szakértőt fog igénybe venni, ami az eljárás meghosszabbodását eredményezni. További példák felsorolása helyett inkább vizsgáljuk meg röviden a fellebbezést, amely a tehermentesítés és a kiegészítés funkciójának együttes megvalósulását nagyon plasztikusan állítja elénk a fellebbezés jogintézménye.

3.1.3. A fellebbezési eljárás: a kiegészítési és a tehermentesítési cél koncentrációja

A fellebbezési eljárásról azért kell külön szót ejteni, mert a jogalkotó hajlamos könnyen – de tévesen – feláldozni ezt a jogintézményt a gyorsaság oltárán. A fellebbezés mellőzésére a jogalkotónak a lehetősége megvan, hiszen a közigazgatási eljárásban általában érvényesülő jogorvoslati rend kétfokú, a fellebbezés mint rendes jogorvoslat kimerítése kötelező feltétele a határozat bíróság előtti megtámadhatóságának mint rendkívüli jogorvoslatnak. A jogorvoslatra vonatkozó alkotmányos rendelkezések értelmezése során az Alkotmánybíróság – többek között – leszögezte azt, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez elégséges az egyfokú jogorvoslat.[18]

Az elmúlt évtized jogfejlődése – a fellebbezés általános jelleggel való kizárása a központi államigazgatási szervek, illetve egyre több területi szerv, sőt akár a jegyző döntései esetében is – azt mutatja, hogy a törvényhozó úgy véli, hogy nincsen a fellebbezésnek olyan hozzáadott értéke, amit a bírósági felülvizsgálat ne tudna pótolni. A bírósági felülvizsgálat azonban nem szupergarancia a közigazgatással szemben, nem gyógyír minden bajra, e két jogvédelmi célú eljárás közé nem tehető egyenlőségjel!

A fellebbezés kizárásának látszólagos előnye az eljárás meggyorsítása egy eljárási szakasz kiküszöbölése révén. Látszólagos, mivel a másodfokú eljárás a közigazgatási eljárásban egy sor olyan sajátossággal bír, amelyek a bírói felülvizsgálatra nem jellemzőek és a bírói eljárásban nem is biztosíthatók. A fellebbezési eljárás „funkciótriásza" az önellenőrzési funkció, a tehermentesítési funkció és a jogvédelmi funkció mint egymásba fonódó és egymást kiegészítő funkciók.[19] Ezek teljességgel nem pótolhatók más eljárások révén, s ezek révén a fellebbezés gyakorta gyorsabb és hatékonyabb jogorvoslati mód, mint a bírósági felülvizsgálat.[20]

A fellebbezés kizárásával fennáll a veszélye annak, hogy hosszadalmasabbá válik a bíróság előtti eljárás. A bírói eljárásban új bizonyításra csak kivételesen van mód, az elmulasztott eljárási cselekmények alapvetően nem pótolhatók, a közigazgatás-politikai kérdések jogkérdéssé transzformálódva kerülnek

---

[18] 1437/B/1990. AB hat., ABH 1992. 454., 1/1994. (I. 7.) AB hat., ABH 1994. 38., 22/1995. (III. 31.) AB hat., ABH 1995. 110., 787/D/1999. AB hat., ABH 2001. 1094., 42/2004. (XI. 9.) AB hat., ABH 2004. 571–572.

[19] Részletesen ld. Rozsnyai (2010b) i. m. 26.

[20] Hasonlóan vélekedik Kiss László: A törvényességi kontroll néhány kérdése a közigazgatásban. In: Fogarasi József (szerk.): *A közigazgatás és ellenőrzése.* Budapest, Unió, 1996. 100.

a bíróság elé, ez egyrészt a bizonyítási igény megnövekedése miatt a perek elhúzódásához vezet, másrészt az ügyek sokkal szélesebb körében eredményezi új közigazgatási eljárás elrendelését, ami az eljárás időtartamának megduplázódásához is vezethet. A fellebbezés kizárásával járó előnyök tehát elenyészhetnek a fellebbezés hiánya miatt a bírósági eljárásokra háruló többletterhek miatt. A teljes felülvizsgálati jogkör révén a felügyeleti szerv sokkal kielégítőbb döntést tud hozni, mint a bíróság, amelynek fő szabályként jelenleg kasszatórius jogköre van: arra az esetek többségében nincsen módja, hogy megváltoztassa a döntést. Vagyis a teljes felülvizsgálat a jogvédelem hatékonyságát, tényleges megvalósulását növelheti. A bírósági jogvédelemhez képesti további – gyakorta felbecsülhetetlen – előnye, hogy birtokon belüli jogorvoslat: a halasztó hatály is a jogvédelem hatékonyságát szolgálja. A határozat addig nem válik végrehajthatóvá, illetve a belőle származó jogok és kötelezettségek addig nem gyakorolhatóak, amíg a másodfokú szerv nem bírálta el a fellebbezést. Persze a halasztó hatály alól vannak kivételek (többletigény; részjogerő és a határozat fellebbezésre tekintet nélkül való végrehajtásának elrendelése).

Mindezek alapján látható tehát, hogy ha azért iktatja ki a jogalkotó a fellebbezést, hogy gyorsítson az eljáráson, akkor ezzel a fellebbezés mindhárom funkcióját tagadja. Tagadja azt, hogy képes lenne a jogvédelem nyújtására, a bíróság tehermentesítésére és önmaga ellenőrzésére. A fellebbezés mellőzésével csak áttolja a konfliktust a bíróság elé, s így általában nemhogy nem csökken az eljárás időtartama, de még nő is. Az eljárási szabályok alakítgatása, az eljárási garanciák megnyirbálása nem kecsegtet a gyorsabb eljárások tekintetében nagy sikerrel, sőt gyakorta kontraproduktív is lehet. A jogalkotónak a szervezeti, személyi tényezőknek kell sokkal nagyobb figyelmet szentelnie.

Természetesen a funkciók nem működnek mindig kifogástalanul.[21] Ilyenkor azonban a kiiktatás helyett az egyes funkciók – különösen is a jogvédelmi – javítása, helyreállítása szükséges. Erre szolgálhatnak például a mediatív elemek,[22] amelyekkel ugyan „kísérletezgetett" a jogalkotó a Ket.-ben, de ezek rendszerszintű alkalmazására nem került sor, ami oda is vezetett, hogy azok – egy-két ügycsoport kivételével – a napi gyakorlatba nem épültek be.

[21] A fellebbezés a mai magyar gyakorlatban sajnos elsősorban szakmai felülvizsgálatot biztosít, jogvédelmet nem. Ld. bővebben SZALAI Éva: A közigazgatási jogorvoslati rendszer továbbfejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 1996/3. 133.

[22] Ld. ROZSNYAI (2010a) i. m. 200.

3.2. Együtt: időbeli egység

Az Alaptörvény értelmében mind a tisztességes ügyintézéshez, mind pedig a tisztességes eljáráshoz való jogból következik az időszerűség követelménye: a közigazgatási eljárást és a közigazgatási pert is ésszerű időn belül kell lezárni.[23] A két eljárás az idő dimenziójában szorosan összefonódik, nem lehet őket egymástól függetlenítve vizsgálni. Mit ér egy gyors közigazgatási eljárás, ha utána hosszú éveken keresztül tart a bírósági szak? És fordítva, lehet ugyan rövid egy írósági eljárás, de ha végeredménye megismételt közigazgatási eljárások sora, akkor a vámon elveszítjük azt, amit a réven nyertünk. Nem mellékesen az ügyfelek, illetve a közigazgatási cselekvés által érintett egyéb szereplők számára ez a két eljárás különállása éppen az időbeliség miatt nem is érzékelhető. Az ésszerű időn belüli döntéshozatal egyre hangsúlyosabb követelménnyé válik, ezt már az előzőekben vizsgált gyorsítási törekvések révén is láttuk.

3.2.1. A megváltoztatási jogkör előtérbe kerülése és a hatalommegosztás dilemmái

A közigazgatási bíróságok történetileg alapvetően kasszatórius döntési jogkörrel rendelkeztek. Az eljárási hibák utólagos orvosolhatóságának kérdésköre (ld 2.4.2. alatt) a bíróság kasszatórius jogköréből adódó „problémák" (vagyis a közigazgatási eljárás újbóli lefolytatásának szükségessége az új döntéshez, tehát az eljárás szakaszainak szükségképpeni megismétlődése) kiküszöbölését hivatott kezelni. Ezen eszközök korlátozott alkalmazhatósága és kérdésessége, továbbá az időszerűség préshatása azt eredményezi, hogy a megváltoztatási jogkör megítélése változik. Az eljárásnak a bíróság előtt érdemben való befejezése jogszerűtlen közigazgatási döntés esetén csak a megváltoztatási jogkör biztosításával érhető el, s így ezzel a megoldással a jogalkotó egyre gyakrabban él.

Hagyományosan ez a megoldás az alkotmányos berendezkedés felől kérdőjeleződik meg. Felborítja ugyanis a hatalmi ágak megosztásának tradicionális rendjét. A bíróság alkotmányos rendeltetése az, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről döntsön, azaz biztosítsa azt, hogy a közigazgatási szervek a közhatalom gyakorlása során ne lépjék túl a jogalkotó által meghatározott kereteket. Nem funkciója a bíróságnak a közigazgatási ügyek érdemi

[23] Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdés. Ld. ebben a kötetben Balogh-Békesi Nóra tanulmányát.

eldöntése. Ebből következően a hatalommegosztás elvével adekvát hatásköre a bíróságnak az, hogy kimondja a közigazgatási szerv döntéséről, hogy az törvénysértő, és hatályon kívül helyezésével levonja ennek jogi konzekvenciáit. Az új közigazgatási döntés meghozatala már alapvetően a közigazgatás feladata.

Különösen igaz ez a közigazgatási szervek mérlegelésen alapuló döntéseinél, amelyekben a közigazgatási szerv ugyanazon jogszabályi tényállás alapján több egyaránt törvényes döntést hozhat mérlegelési jogkörével élve. Ezekben az ügyekben egy közigazgatási határozat jogszerűtlenségének megállapításából nem következik ugyanis egy adott más tartalmú döntés kizárólagos jogszerűsége, a hatóság több, egyaránt jogszerű megoldás közül választja ki a szerinte optimális megoldást. Amennyiben a bíróság hatályon kívül helyez egy ilyen döntést, még nem lesz egyértelmű, hogy mi lett volna a helyes döntés, mivel nem egy lehetséges jogszerű megoldás létezik, hanem számos jogszerű megoldás közül választott a közigazgatás.

A jogszabályok éppen az érdekkonfliktusok feloldhatóságának biztosítása érdekében, különösen is a többpólusú közigazgatási jogviszonyok esetében – s a gyorsítási törekvések célpontjában lévő engedélyezési ügyek szinte kivétel nélkül ilyenek – rendkívül széles mérlegelési jogkört biztosítanak a hatóságoknak. Az eljárás során műszaki, építészeti, természet-, és tájvédelmi, környezet- és egészségvédelmi, foglalkoztatási, terület- és településfejlesztési, szomszédjogi, stb. érdekeket kell érvényesíteniük és összehangolniuk. A közigazgatási szervnek számos, jogon kívüli tényezőt kell vizsgálnia és mérlegelnie, s ez a mérlegelés az esetek többségében különleges szakértelmet igényel. A jogalkotó egyre inkább csak finálisan tudja meghatározni a jogalkalmazói döntést: az eredményt tudja előírni, amelyet el kell érni, de kondicionális meghatározásra, azaz konkrét feltételek hipotézisbeli előírására nincs lehetőség, hiszen ezen ügyek jóval túllépik azt a bonyolultsági szintet, ahol ez megoldható lenne.[24] Az egyes szaktudományok fejlődése ugyancsak e kondicionális vezérlés ellen hat. Ez a különleges szakértelem pedig a bírói eljárásban nem adott, e kérdések eldöntése nem bízható a kizárólag jogkérdések elbírálására létrehozott bíróságra.[25]

Ha tehát a bíróság megváltoztatási jogkört kap ezekben az ügyekben, akkor csak olyan hosszadalmas és bonyolult bizonyítási eljárás eredményeként tud eleget tenni feladatának, hogy megint elenyészik az az előny, ami a jogorvoslati eljárások számának csökkenéséből származhatna. A másik hatása egy ilyen

[24] E fogalmakra nézve ld. Niklas LUHMANN: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1993[3], 130., ill. 210.

[25] Ez is alátámasztja az egyesbírói rendszer korrekciójának igényét, főleg reformatórius jogkör esetén.

jogszabályi változtatásnak az, hogy a bíróság felülmérlegelési tevékenységbe kezd, ami pedig nem feltétlenül szerencsés a bírósági felülvizsgálat már kialakult rendjére nézve.

Ha megvizsgáljuk a Pp. 339. § (2) bekezdésének szabályozását, megállapítható, hogy általános szabályként eredetileg akkor biztosított egyrészt megváltoztatási jogkört a bíróságnak, ha a közigazgatási szerv – az alkalmazott anyagi jog természetét tekintve – olyan ügyben jár el, amely közigazgatási hatáskör hiányában a bíróság hatáskörébe kellene, hogy tartozzon: alapvetően polgári jogi jogviszonyok alakításáról van ezen ügyekben szó. Másrészt a bírósági megváltoztatási jogkör olyan kérdésekhez kapcsolódik a Pp. 339. § (2) bekezdésében, amelyekben teljes mértékben kondicionálisan programozott a jogalkalmazási folyamat: mérlegelési jogköre szinte csak az alapügyekhez kapcsolódó méltányossági jogkör gyakorlása esetében van a hatóságnak. Ilyenek az adó- és illetékügyek, valamint a családtámogatási és társadalombiztosítási ügyek.[26] A reformatórius jogkör bíróságok részére külön törvényben is biztosítható a Pp. 339. § (2) bekezdés q) pontja értelmében. Megadása olyan esetkörökhöz kapcsolódóan volt eredetileg indokolt, ha olyan szerv járt el első fokon, országos illetékességgel, amelynek nincsen felügyeleti szerve. Vagyis kiemelt jelentőségű ügyek intézéséről van szó, szakmai kontroll pedig nincsen. Ezekben az esetekben a bíróságra hárul a közigazgatási hierarchia által nem biztosítható szakmai kontroll, elsősorban a szabályozó hatóságoknál, illetve általában az autonóm államigazgatási szerveknél volt tipikus ez a megoldás.[27] Ez a kritériumrendszer – elsősorban a kisajátításokra tekintettel – felpuhult. Az ágazati jogalkotók pedig mindig szeretik az általánostól eltérő megoldásokat, erről tanúskodik ma már több tucat megváltoztatási jogkört biztosító ágazati törvény.[28] Ugyanakkor a bírói gyakorlat vizsgálata során azt látjuk, hogy a bírák ritkán élnek a megváltoztatási jogkör lehetőségével: egyrészt idegen a bírói attitűdtől ez a fajta döntési jogkör, másrészt gyakran igen sok többletmunkával is jár.

---

26 További jellemző, hogy sok esetben az ügyfél létfenntartását érintik.

27 A szabályozó hatóságoknak a hatalommegosztás rendszerében elfoglalt speciális helyzetéről ld. Forgács Anna: az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/12. 569–578.; döntéseik bírósági felülvizsgálatának sajátosságairól pedig Kovács András: *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, HVG-Orac, 2012.

28 Demjén Péter – Dobó Viola – Huber Gábor: Pp. XX. fejezet. In: Barabás–Baranyi–Kovács i. m. 841. A teljesség igénye nélkül 26 olyan törvényt sorol fel, amely legalább egy ügyfajtában megváltoztatási jogkört biztosít a bíróságnak.

3.2.2. A megváltoztatási jogkör új szerepe

A hatalmi ágak megosztásának rendje nem örökérvényű, szükségképpen változik idővel és a társadalmi-gazdasági fejlődéssel.[29] Az időszerűség présében újra kell tehát gondolni a megváltoztatási jogkör szabályozásának kérdését. Az előbb leírtakból az következik, hogy elsősorban új szabályozási technikára van szükség, illetve az elméleti alapok erőteljesebb érvényesítésére. Így nem merül fel a közigazgatás hatáskörének elvonása, a felülmérlegelés kérdése azokban az esetekben, amelyekben a közigazgatás nem mérlegelési jogkörben hozott döntéseinek megváltoztatására jogosult a bíróság. A megváltoztatási jogkör értelemszerűen csak akkor gyakorolható, ha a tényállás teljes mértékben tisztázott. Hogy itt a határt hol húzza meg a jogalkotó, inkább jogpolitika és praktikum kérdése. Így például a német szabályozás azokhoz a közigazgatási ügyekhez társítja a megváltoztatási jogkört, amelyekben valamilyen összeg fizetésére kötelezi a közigazgatás az ügyfelet, illetve a kötelezettség számszerűsíthető, és csak az összegszerűség tekintetében áll fenn jogszabálysértés. Más országok a tényállás teljes körű tisztázottságához, esetleg annak változatlanságához kötik a megváltoztatási jogkör gyakorolhatóságát. A jelenlegi megfontolásokat érvényesítve elképzelhető a közigazgatás által érintett, alakított jog természete felőli megközelítés, így például alapjog, vagy polgári jog által szabályozott jogokra vonatkozó határozatok esetében a megváltoztatási jogkör biztosítása. A jelenlegi „elburjánzásra" tekintettel kerülni kell az ügycsoportok szerinti, vagy ágazati jogalkotó részére adott felhatalmazással való szabályozást.

A szabályozás által kezelendő másik probléma a megváltoztatási jogkör mellőzése a gyakorlatban. A bírák idegenkednek e megoldás használatától. Ebben a helyzetben szükségesnek tűnik a megváltoztatási jogkör nemcsak lehetőségként, hanem kötelezettségként való szabályozása is. Ezt a megoldást találjuk például a már említett német szabályozás esetében, ahol a bíró köteles megváltoztatni a döntést, ha annak jogszabályi feltételei fennállnak. A jogalkotó ezen a kötelezettségen úgy könnyít, hogy a megváltoztatás úgy is megoldható, hogy mintegy „félúton a hatályon kívül helyezés és a megváltoztatás között" a bíró ítéletében megállapítja, hogy hogyan kell a helyes összeget megállapítani, és a hatóság haladéktalanul közli a végleges összeget ennek alapján a felperessel.

A hatalommegosztás kérdéskörébe tartozó további izgalmas – és a terjedelmi korlátok miatt részletesen nem vizsgálható – kérdés a megváltoztatási jogkör-

[29] BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most. In: BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok*. II. Budapest, Magvető, 1986. 367., 393.

höz kapcsolódóan, hogy hogyan kezelhető, illetve kezelhető-e az ügyet érdemben lezáró bírói döntéssel az olyan helyzet, amelyben anyagi jogilag helyes döntést hozott a hatóság, és az egyetlen hibája a határozatnak az ügy nem megfelelő jogi alapra helyezése. Kérdés, hogy az indokolás eme hibája szükségképpen hatályon kívül helyezéshez kell, hogy vezessen, vagy – amennyiben ugyanez a döntés születhet csak meg a megismételt eljárásban – feljogosítható-e a bíróság arra, hogy orvosolja ezt a problémát az indokolás megváltoztatásával?

3.2.3. A hatályon kívül helyező bírói döntések változásai

Az időszerűség nemcsak a megváltoztatási jogkör jelentőségének növelésével érhető el. A hatályon kívül helyezéshez is kapcsolódnak olyan technikák, amelyek az ésszerű határidőn belüli befejezést előmozdíthatják. Ezek zömével a megismételt eljárásra, illetve az új döntésre vonatkoznak.

A hatályos jogi szabályozás csak részlegesen foglalkozik azzal, miként kell végrehajtani a közigazgatási perben született ítéletet a közigazgatásnak. A Ket. 109. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el. Az ítélettel ellentétes döntéshez pedig a semmisség jogkövetkezményét fűzi a Ket. 121. §. A közigazgatás engedetlensége csak hosszadalmas újabb jogorvoslati eljárásokkal hárítható el, nem ritkán többször is bíróság elé kerül az ügy, újabb és újabb megismételt eljárások nyomán.

Szintén nehézkes, sokszor pedig lehetetlen az ítélet végre nem hajtása miatti fellépés. Ha a hatóság nem tesz eleget a bíróság eljárásra kötelező ítéletének, akkor nincs mód végrehajtásra, hanem az ügyfélnek az eljárásra kötelezést kell kérnie a Ket. 20. § és a Knp. szerint, mert a bíróságok – a következetes bírói gyakorlat szerint – nem adhatnak a kötelezettség teljesítésére teljesítési határidőt a közigazgatás döntési függetlensége elvonásának tilalma miatt, ekként a végrehajtás általános feltételei közül a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 13. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt feltétel nem teljesül. Végrehajtási lap kiállítására nincs lehetőség.

Mindkét eset, de különösen a második szempontjából rendkívül fontos az egyértelmű bírósági ítélet, amelyből a közigazgatási szerv számára világos, hogy milyen kötelezettségei vannak az új eljárásra nézve. A bíróság csak lehetséges, a közigazgatási szerv hatáskörével kivitelezhető instrukciókat adhat

a megismételt eljárásra. Természetesen nem elhanyagolható szempont az sem, hogy a felügyeleti szerv(ek)re is kötelező legyen a bíróság iránymutatása.

Az időszerűség érdekében egyrészt szükséges a megismételt eljárás szűk időkeretek közé szorítása. Ennek letelte után a bíróságnak intézkedési jogköröket kell biztosítani, egyrészt az engedetlenség okának kiderítésére, másrészt az engedetlenség szankcionálására, harmadrészt – amennyiben ennek reális lehetősége van – akár a végső döntés meghozatalára. A bíróság döntésével ellentétes új közigazgatási döntés esetében a gyors reakciót pedig azzal is segítheti a jogalkotó, ha közvetlenül a korábban eljárt bíróhoz, bírói tanácshoz fordulást tesz lehetővé a felperes számára. Ez a joggyakorlat egységének fenntartása érdekében is célszerűnek tűnik.

4. Együtt, és mégis külön

Végigtekintve e két eljárás kapcsolatrendszerét, összefüggéseit, meg is fordíthatjuk a tézisünket, hiszen azt láthatjuk, hogy e két eljárás különállása is az együttes hatásmechanizmusokon belül értelmezhető csupán. S mivel a konferencia elsősorban a hatósági eljárási szabályok rekodifikációja és az uniós eljárási szabályok kodifikációja kapcsán került meghirdetésre, újra a közigazgatási eljárási szabályokat szeretném a fókuszba helyezni, és azok hatályának messze a jelenlegi magyar elképzeléseken túli kiterjesztése mellett érvelni. Mára lassan elfogadott az a követelés, hogy a bírósági utat meg kell nyitni minden közigazgatási cselekvéssel szemben,[30] annak érdekében, hogy valóban jogállamhoz méltó közigazgatási bíráskodásunk legyen. Ezzel kapcsolatban nem feledkezhetünk meg a fent leírtak értelmében az eljárásjogról sem. A jól működő közigazgatási bíráskodás ugyanis feltételezi annak az előrehozott jogvédelemnek a minél szélesebb körben való garantálhatóságát, amelyet a közigazgatási eljárásjog tud biztosítani. Éppen ezért lenne szükséges elszakadni a hatósági jogalkalmazás egyeduralmától, s más közigazgatási eszközök igénybevétele esetén is szabályozni azok alkalmazásának módját. Így merül fel ennek szükségessége például a közszolgáltatások nyújtása kapcsán, ahogy azt már a jó közigazga-

[30] Pl. TAKÁCS Albert: Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján. *Jogtudományi Közlöny*, 1989/9. 443–455., 453.; Összefoglalóan ROZSNYAI Krisztina: Hatásköri szabályok a közigazgatási perekben. *Jogtudományi Közlöny,* 2012/10. 384. A vonatkozó alkotmányos szabályokról összehasonlító elemzést ad PATYI András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In: FRÖHLICH Johanna – VARGA Zs. András: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*, Budapest, 2011. 47.

tás kódexe[31] is ajánlotta. A Kódex hatályát ugyanis valamennyi hatóság (közszolgáltatást nyújtó vagy a közérdeket képviselő közjogi szervezet, valamint ilyen feladattal megbízott magánjogi szervezet) magánszemélyekkel (természetes és jogi személyekkel) való kapcsolataira kiterjeszti, s nem csupán a közhatalmi (vagy azon belül még szűkebb kategóriaként a hatósági) jogviszonyokban tartja szükségesnek szabályait biztosítani, hanem tulajdonképpen a közigazgatás minden külső viszonyában.[32] Nem véletlen tehát, hogy a ReNEUAL modellszabályai sem csupán a hatósági jogviszonyokra készülnek. Csak remélni lehet, hogy a magyar jogalkotó is követni fogja ezt a példát és előbb-utóbb alkot általános eljárási szabályokat például a közigazgatási szerződések megkötésére, a törvényességi felügyelet gyakorlására és a normatív közigazgatási aktusok előkészítésére vonatkozóan is.[33] Ezzel azt is elősegítené, hogy „*a közigazgatási jogszerűségnek egy szűk, merőben az egyén oldaláról való szemlélete helyébe egy általánosabb és elmélyültebb szemlélet lép, mely a közigazgatás jogszerűségét nemcsak az egyének, hanem az egész közösség érdekének és ügyének tekinti.*”[34]

[31] Az Európa Tanács Miniszterek Bizottsága jó közigazgatásról szóló Rec (2007)7. számú Ajánlásának melléklete – Code on Good Administration.

[32] Az ajánlásról ld. Szegedi László: Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez, *Pro Bono Publico,* 2011/1. 106–108.; http://www.propublicobono.hu/pdf/2011_1_12_SzegediL.pdf, illetve Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási eljárásjog európaizálódása. In: Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére.* Budapest, Eötvös, 2010. 123–135.

[33] Ennek kezdeményének tekinthető a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet, ahogy egyes közigazgatási szerződések megkötésére vonatkozóan is vannak már bizonyos körben szabályok, illetve voltak egyes településrendezési eszközökre nézve is (Étv. 2012 végéig hatályos 9. §-a).

[34] Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: bibó István: *Válogatott tanulmányok*. I. 278–279.

AZ ÜGYÉSZSÉG KÖZIGAZGATÁST ÉRINTŐ FELADATAI AZ ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓK IDŐSZAKÁBAN[1]

LAJTÁR István*

1. Bevezetés

Concha Győző 1905-ben publikált találó megállapítása szerint: „Minden állam alkotmánya csak annyit ér, amennyit abból a közigazgatás megvalósítani bír."

Az ügyészség közigazgatást érintő feladatellátását álláspontom szerint napjainkban is ennek a gondolatnak kell áthatnia. Másként fogalmazva: az ügyészségnek érdemben kell hozzájárulnia a közigazgatás törvényes működéséhez. A közigazgatási hatósági eljárásokhoz kapcsolódó ügyészi kontroll azért jelentős, mert az emberek mindennapjait a közigazgatás működése szövi át leginkább, ezért a közigazgatás jogszerű működése elsőrendű közérdek. Az ügyészség közérdekvédelmi feladatellátása ennek biztosításában egyedi jellemzővel bír, mert – mint a közigazgatás szervezetrendszerétől és az érintettektől egyaránt elkülönült szervezet – az olyan törvénysértések orvoslását is képes hatékonyan elősegíteni, amelyek az érintett számára kedvező következményekkel járnak, ezért azok megváltoztatásában az ügyfél ellenérdekelt.

Jelenleg, amikor az új általános közigazgatási rendtartás előkészítő munkálatai folynak, továbbá napirenden van a polgári perrendtartás újrakodifikálásával összefüggésben a közigazgatási bíráskodás korszerűsítése és ennek keretében egy önálló közigazgatási perrendtartás megalkotása is, különösen időszerű áttekinteni, hogy milyen eszközrendszerrel látta el az ügyészség e feladatkörét az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően, milyen szabályok szerint történik ez jelenleg és milyen változtatások segíthetik a minél eredményesebb feladatellátást a jövőben.

---

[1] A konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

* Közjogi legfőbb ügyész helyettes, címzetes egyetemi tanár (KRE ÁJK).

2. Az Alaptörvény hatálybalépése előtti szabályozásról

Az Alaptörvény hatályba lépése előtti büntetőjogon kívüli közigazgatási eljáráshoz kapcsolódó ügyészi feladat a régi Ütv. (a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény) szóhasználatával a közigazgatási szervek törvényességi felügyeletét jelentette. Ez a törvényességi felügyelet a Kormánynál alacsonyabb szintű szervek által kibocsátott normatív aktusokra és a hatósági jogkörben hozott egyedi döntésekre egyaránt kiterjedt. A törvénysértések feltárása érdekében az ügyész a felügyeleti jogkörébe tartozó szervek ügyintézési gyakorlatát általános érvénnyel vizsgálhatta akkor is, ha törvénysértésre utaló adat egyáltalán nem merült fel.

A közigazgatási szervek feletti törvényességi felügyeleti funkciót az ügyészség éves terv alapján végzett vizsgálatai útján látta el, továbbá az ügyészséghez érkezett kérelmek elbírálása során érvényesült. Az évente benyújtott több ezer kérelem azonban diszfunkciót is jelentett, hiszen a törvényalkotó által intézményesített jogorvoslati eszközök igénybe vétele helyett évente több ezer állampolgár a sérelmezett hatósági döntések törvényességének jogerőt követő felülvizsgálatát az ügyészségtől várta, mintegy ingyenes jogszolgáltatásként, képviseletként kihasználva az ügyészi jogosítványokat, megkerülve ezzel a rendes jogorvoslati lehetőségeket és a bíróságok felülvizsgálati hatáskörét.

Az ügyész a hatóság törvénysértő gyakorlatának vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértésének megszüntetése végett is intézkedhetett, folyamatban lévő ügyben pedig a jövőbeni törvénysértés megelőzése érdekében figyelmeztetést nyújthatott be a szerv vezetőjéhez.

Az ügyészség azonban a régi Ütv. alapján sem rendelkezett valódi felügyeleti jogosítványokkal, jogköre nem merítette ki a törvényességi felügyelet jogintézményének követelményeit a közigazgatást illetően sem. A rendelkezésre álló ügyészi intézkedési lehetőségek csak arra adtak módot, hogy az ügyész indítványában javasolhatta a törvénysértés kiküszöbölését, saját maga tehát a címzettre kötelező érvényű döntésével a törvénysértést nem orvosolhatta. Sikertelen óvás esetén a törvénysértés korrigálása érdekében az ügyész ugyan bírósághoz fordulhatott, de az kizárólag az óvás elutasításáról szóló határozatot peresíthette, a hatóság alapügyben hozott határozatát azonban keresettel nem támadhatta.

A jogállamiság kritériumait tehát ezek az ügyészi jogosítványok nem teljesítették és Velencei Bizottság is erőteljes kritikát fogalmazott meg a nem büntetőjogi területen érvényesülő, lényegében időben korlátlan, feltételekhez nem kötött és a jogsértések differenciálását is nélkülöző, parttalan vizsgálati lehetőséggel összefüggésben.

Ide kapcsolódóan kell megemlíteni az Európa tanács Konzultatív szerve, az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának vizsgálatát is, melyet 2005-ben, majd 2008-ban folytatott le a tagállamokban, annak felmérésére, hogy mely tagállamokban van az ügyésznek büntetőjogon kívüli ügyekben hatásköre és ezekben az eljárásokban milyen gyakorlatot folytatnak az egyes országok.

A Miniszteri Bizottság ezt követően fogalmazta meg Rec(2012)11. számú ajánlását, melynek lényegi eleme szerint: „A büntetőjoghoz hasonlóan az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli feladataikat és hatáskörüket a jogszerűség, a tárgyilagosság, a tisztességes eljárás és a pártatlanság elveivel teljes összhangban kell gyakorolniuk."

A folyamat eredményeként az Alaptörvény elfogadása és az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatellátásának a jogállamiság követelményeihez igazodó újraszabályozása alapvetően változtatta meg az ügyészi tevékenységet, az ügyészt az igazságszolgáltatás közreműködőjeként nevesítve.

3. Az Alaptörvény hatálybalépése utáni szabályozás

Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) koncepcionális változást hozott a korábbi szabályozáshoz képest, melynek lényegi eleme, hogy a törvényességi felügyelet helyébe a törvényességi ellenőrzés lépett, vagyis a konkrét jogerős döntés elleni intézkedésre adott felhatalmazás. A korábbi rendelkezéseket tehát az Ütv. dogmatikailag pontosította. Az ellenőrző szerv ugyanis csak a konkrét, tudomására jutott törvénysértés esetén vizsgálódhat, információkat szerezhet és ennek eredményeképpen különböző intézkedésekre tehet javaslatot az ellenőrzött szervnek, de az ellenőrzött szerv döntéseinek felülvizsgálatára – megváltoztatására – nincs jogosítványa. Ezzel szemben a felügyeleti jogosultság magában foglalja az ellenőrzés lehetőségén felül – a vonatkozó jogszabályi keretek között – a felügyelt szervre nézve kötelező érvényű döntések meghozatalát is.

A változás lényege azonban nem pusztán a terminológiai kiigazítás volt, hanem az, hogy az Ütv. világosan érvényre juttatja azt a koncepcionális szemléletváltást, hogy az ügyész közérdekvédelmi tevékenységének eszközrendszere az igazságszolgáltatásban való közreműködéséhez idomul. Ennek megfelelően az Ütv. – az ügyészség alaptörvényi rendeltetésével harmonizálva – az ügyész törvényességi ellenőrzésének terjedelmét jogállami keretek közé szorította.

A törvények megtartása felett nem kizárólag az ügyészség őrködik, továbbá nem elsődlegesen az ügyész feladata az akár tevőleges, akár mulasztásban

megnyilvánuló jogszabálysértés felszámolása, hanem az erre jogszabály alapján egyébként köteles szervé. Az ügyészi beavatkozás szükségessége csak az egyébként meglévő törvényességi 'szűrők' működésképtelensége esetén, vagy halasztást nem tűrő esetben merül fel.

Az ügyészi vizsgálat megindítására ma már csak konkrét ügyben, egyedileg és csak akkor van mód, ha az ügyész tudomására jutott adat vagy más körülmény megalapozottan súlyos törvénysértésre, mulasztásra vagy törvénysértő állapotra utal. Vizsgálat indítását alapozhatja meg például, ha valamely állami szerv az általa megállapított jogszabálysértés megvalósulásáról tájékoztatja az ügyészséget. A vizsgálat elrendeléséhez nem szükséges a súlyos törvénysértés teljes bizonyossága, elegendő annak megalapozott valószínűsége. A tényállás teljes körű felderítése a vizsgálat feladata. Az ügyészségi vizsgálat lefolytatásához ugyanakkor nem elegendő, ha a megkereső szerv az általa ellenőrzött szerv (szervezet) jogszabálysértésére csak általánosságban hivatkozik, beazonosítható konkrét jogsértés megjelölése nélkül. A rendszeres ügyészi vizsgálatok megszűnésére tekintettel a közérdekvédelmi ügyészi tevékenység információs bázisát elsősorban az ügyészségre érkező jogsértő döntéseket, illetve mulasztásokat kifogásoló kérelmek, bejelentések és megkeresések jelentik.

Az Alaptörvény lényegi változást hozott az ügyészség közérdekvédelmi feladatköre tekintetében, amely különösen hangsúlyosan érintette a közigazgatási eljárásokhoz kapcsolódó ügyészi törvényességi kontrolltevékenységet.

Lényeges változás, hogy az Alaptörvény 29. cikkének (1) bekezdése a legfőbb ügyészt és az ügyészséget az igazságszolgáltatás közreműködőjeként nevesíti és fő feladataként az állam büntetőigényének érvényesítését fogalmazza meg. Ez a fontossági sorrend tükröződik az Alaptörvény 29. cikke (2) bekezdésének d) pontjában is, amelynek értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség – a büntetőeljáráson, és a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletén kívül –az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Az Alaptörvény nem telepít kötelezően ellátandó büntetőjogon kívüli feladatkört az ügyészségre, ebben a tekintetben széleskörű mozgásteret hagyott a törvényhozás számára. Az Ütv. – mint sarkalatos törvény – új elemként markánsan kirajzolta azonban e tevékenység elsődleges irányultságát. Az Alaptörvénnyel összhangban rögzítette, hogy az ügyészség a büntetőjogon kívüli feladatkörét is a közérdek védelmezőjeként látja el, következésképpen az egyéni jogvédelmi funkció egyértelműen háttérbe szorult.

Kiindulási alapként az Ütv. 1. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. A jogszabályok megsértése esetén – tör-

vényben meghatározott esetekben és módon – fellép a törvényesség érdekében. Ha törvény másként nem rendelkezik, fellépésre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint jogszabályban, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.

E rendelkezéssel kapcsolatban a következőket indokolt kiemelni: Az ügyészség törvényben rögzített közérdekvédelmi feladatainak ellátása során kizárólag annak vizsgálatára szorítkozik, hogy a hatáskörébe tartozó szerv (szervezet) eljárása, működése, illetve döntése törvényes-e. A törvényellenesség fogalma tágan értelmezendő. A törvénysértés nem csak a törvénybe, mint legmagasabb szintű jogszabályba ütközést jelenti, hanem törvényellenesnek tekintendő az olyan magatartás (tevékenység vagy mulasztás), döntés vagy intézkedés, amely ellentétben áll az Alaptörvénnyel, bármely jogszabállyal, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusával, az Alkotmánybíróság határozatával, a Kúria jogegységi határozatával, a közjogi szervezetszabályozó eszközzel, továbbá a jogszabályi keretek között kiadott belső normával. A törvényességi ellenőrzés ugyanakkor nem terjed ki a normatív keretek között maradó magatartás célszerűségének, gazdaságosságának felülvizsgálatára.

A közérdekvédelmi tevékenység rendeltetése tehát a jogszabályok érvényre juttatása, amelynek megvalósítása az Alaptörvényben rögzített jogállamiságból fakadó egyértelmű közérdek. A jogintézmény célja ennél fogva nem a jogszabállyal ellentétes cselekmény vagy mulasztás által okozott esetleges egyéni jogsérelem orvoslása, hanem egy ettől elkülönült objektív mérce alapján – törvényben meghatározott esetekben és módon – a jogállami normák, a jog uralmának helyreállítása. Ennek megfelelően az ügyésznek akkor is intézkednie kell a törvénysértés felszámolása érdekében, ha egyéni jogsérelem egyáltalán nem történt, mert például a törvénysértő helyzet az érintett számára kifejezetten kedvező.

Törvénysértés esetén azonban az ügyészség kizárólag törvényben meghatározott esetekben és módon léphet fel a törvényesség érdekében. Ez azt jelenti, hogy a konkrét esetben az ügyészi fellépésnek mindig közvetlenül valamely külön törvényi rendelkezésre kell visszavezethetőnek lennie. A konkrét törvényi felhatalmazást maga az Ütv., vagy más törvény adja meg.

Az ügyész közérdekvédelmi tevékenységének külön törvény által nem érintett egyes speciális eljárástípusokra irányadó – köztük a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó feladatait – az Ütv. IV. fejezete tartalmazza.

A következőkben a hatósági eljárásokhoz kapcsolódó ügyészi törvényességi ellenőrzés jogintézményét e tevékenység egymásra épülő egyes eljárási szakaszainak logikai sorrendjében ismertetem, kitérve arra is, hogy a közérdekvédelmi tevékenységre irányadó általános előírásokat a speciális rendelkezések mennyiben hagyják érvényesülni.

A közigazgatási döntések felett érvényesülő ügyészi tevékenységre is irányadó általános előírás értelmében az ügyész közérdekvédelmi hatásköreit elsősorban bírósági peres és nemperes eljárások megindításával (perindítási jog), valamint hatósági eljárások kezdeményezésével és jogorvoslat előterjesztésével gyakorolja, amelyeket együttesen az Ütv. a fellépés gyűjtőfogalma alá sorol. A vázolt eszközrendszer illeszkedik ahhoz az Alaptörvényben és az Ütv. sarkalatos rendelkezéseiben egyaránt megjelenő tételhez, hogy az ügyészség e tevékenységét is – csakúgy, mint a büntetőjogi feladatkörét – az igazságszolgáltatás közreműködőjeként látja el.

Az ügyész közigazgatáshoz kapcsolódó közérdekvédelmi feladata a törvénysértés kiküszöbölése végett a hatóság felhívása. Eredménytelen felhívás esetén pedig az ügyész feladatellátásának súlyponti célja, hogy álláspontja érvényesítése érdekében a bíróság előtt eljárást indítson. A korábbi szabályozástól eltérően, az ügyész jelenleg már az alapügyben hozott jogerős hatósági döntést támadhatja meg a bíróság előtt.

Hatósági eljárás kezdeményezésére abban az esetben kerül sor, ha az ügyész olyan törvénysértésről szerez tudomást, amellyel megvalósulása esetén a hatóságot eljárási kötelezettség terheli. Gyakori, hogy az ügyész olyan cselekményről szerez tudomást, mellyel összefüggésben közigazgatási bírság kiszabásának lehet helye, vagy más – például gyermek védelembe vételére irányuló – eljárási kötelezettsége van, ám a hatóság az adott ügyben az eljárását még nem indította meg.

A konkrét ügyben folytatott ügyészi vizsgálat eredményes elvégzéséhez szükséges eszközöket az Ütv. 4. §-ának (3)-(5) bekezdésében foglaltak biztosítják. E szerint az ügyész feladat- és hatásköreinek ellátása során a bíróságok és más jogalkalmazó szervek eljárásaiban keletkezett iratokba, az általuk vezetett nyilvántartásokba korlátozás nélkül betekinthet, az iratokról másolatot, a nyilvántartásokból adatszolgáltatást kérhet. Adatok és iratok szolgáltatása érdekében az ügyész más közhatalmat gyakorló szerveket, gazdálkodó és más szervezeteket megkereshet. A megkeresett szerv vezetője a megkeresésnek az ügyész által megjelölt határidőben köteles eleget tenni.

A közigazgatás felett gyakorolt ügyészi törvényességi ellenőrzés hatályát az Ütv. 29. §-ának (1) bekezdése határozza meg. Eszerint az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szer-

vek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.

A rendelkezés hangsúlyos eleme, hogy a bíróság által felülvizsgált hatósági döntések kívül esnek az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogkörén. A bíróságok Alaptörvényben foglalt jogállásából fakadóan a bírói döntéseket más szerv nem vizsgálhatja felül. A bírósági döntések jogszabályszerűsége csak a bírósági szervezet keretében biztosított jogorvoslati lehetőségek igénybevételével tehetők vitássá.

Az Ütv. a jogerős és végrehajtható egyedi hatósági döntésekről rendelkezik, tehát az ügyészi törvényességi ellenőrzés tárgyi hatálya csak ezeket a döntéseket öleli fel. A 'jogerő' és a 'végrehajthatóság' olyan fogalmi elemek, amelyek kizárólag a hatósági döntések viszonylatában értelmezhetők, amelyeket a hatóságok a jogszabályban rögzített hatáskörükben, meghatározott ügyfelekre kiterjedően, kötelező érvénnyel hoznak meg, és amelyek közhatalmi eszközökkel kikényszeríthetők. Ebből következően az ügyészi törvényességi ellenőrzés hatálya alá csak a hatósági jogkörben hozott egyedi jogalkalmazói döntések, így a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 12. §-ának (2) és (3) bekezdésében meghatározott közigazgatási hatóságok döntései tartoznak. Ezt a jogértelmezést támasztja alá az Ütv. 29. §-a előtti alcím is, amely az egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó ügyészi feladatokról szól.

Az ügyész által konkrét egyedi ügyben lefolytatott vizsgálat az Ütv. 26. §-ának (2) bekezdésére figyelemmel annak megállapítására irányul, hogy fennáll-e a súlyos törvénysértés, ennek megléte ugyanis nélkülözhetetlen előfeltételét képezi annak, hogy az ügyész a törvénysértés orvoslása érdekében lépéseket tegyen.

Az Alkotmánybíróság legutóbb 5/2013. (II. 20.) AB határozatában állapította meg a jogállamiság lényeges ismérveként, hogy a közhatalom birtokában eljáró közigazgatási és más szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között kell, hogy meghozzák döntéseiket.

A hatósági eljárások jogszerűségéhez a jogállamiságból levezethető közérdek fűződik, ezért ha döntésük tekintetében a súlyos törvénysértés megállapítható, az ügyészt – függetlenül attól is, hogy történt-e egyéni jogsérelem – intézkedési kötelezettség terheli. E vonatkozásban is éles különbség mutatkozik a korábbi szabályozáshoz képest, amely – a jogállamisággal összeegyeztethetetlen módon – az ügyész belátására bízta, hogy törvénysértés megállapítása esetén él-e óvással vagy sem.

A hatósági eljárások vonatkozásában az ügyészi beavatkozás jogalapjaként az Ütv. 29. §-a (2) bekezdésének speciális rendelkezése azt rögzíti, hogy az ügyész meghatározott határidőn belül a törvénysértés önkéntes megszüntetésére felszólító felhívás jogintézményét akkor alkalmazza, ha a törvénysértés a közigazgatási döntés érdemére hat ki.

A Ket. 71. §-ának (1) bekezdése alapján a hatóság döntése határozat vagy végzés lehet. Az ügyészi felhívás jogintézménye ily módon tehát nemcsak a hatósági eljárás keretében hozott törvénysértő határozatokkal, hanem a végzésekkel szemben is alkalmazható.

A hatósági döntés érdemét annak rendelkező része tartalmazza, ezért kizárt a felhívás például a döntés indokoló részének törvénysértésére alapítottan. Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy a törvénysértésnek nem feltétlenül az adott ügy érdemi elbírására, hanem az adott döntés (határozat vagy végzés) érdemére kell kihatnia. Ha ugyanis csak az ügy érdemi elbírálását érintő törvénysértés ellen lehetne ügyészi felhívással élni, akkor a felhívás és annak eredménytelensége esetén a fellépés jogintézményének alkalmazási köre – a Ket. 71. §-ának (1) bekezdésére tekintettel – leszűkülne az érdemi döntést jelentő törvénysértő közigazgatási határozatokra, holott az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogköre az Ütv. 29. §-a alapján – az egyéb törvényi feltételek megléte esetén – a hatósági határozatok és végzések vonatkozásában egyaránt érvényesül.

Miután a hivatalból lefolytatandó vizsgálat az ügyész közérdekvédelmi tevékenységének egészét illetően a súlyos törvénysértés feltárását célozza, ez a követelmény a közigazgatás felett gyakorolt ügyészi törvényességi ellenőrzésre is irányadó. Ebből következően az ügyészi felhíváshoz nem elegendő, hogy a törvénysértés a döntés érdemét érintse, az is előfeltétel, hogy a törvénysértés súlyos legyen. Súlyosnak minősül a törvénysértés akkor, ha az érintett eljárás alá vont jogait, illetve kötelezettségeit a jogszabálya ütköző hatósági döntés – határozat vagy végzés – lényegesen másként alakítja, mint ahogyan azt a jogszerű döntés eredményezné. Mindenképpen súlyos az a törvénysértés, amely az ügy érdemi eldöntését alapvetően befolyásolja, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás célja a jogszabályoknak megfelelő érdemi döntés meghozatala.

A jogszerű ügyészi felhíváshoz tehát az szükséges, hogy a törvénysértés lényegesen kihasson a hatósági határozat vagy végzés rendelkező részére, mivel a joghatás közvetlenül a hatósági döntés rendelkező részéhez társul.

Külön elemzést igényel, hogy mely végzések esetén kerülhet egyáltalán alkalmazásra a felhívás. A végzések egy része az adott hatósági ügy lezárását jelenti, ezek a végzések tehát tartalmukat tekintve 'ügydöntőnek' minősülnek és erre is figyelemmel a Ket. ellenük önálló fellebbezési jogot biztosít. E körbe so-

rolandó pl.: a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzés és az eljárást megszüntető végzés. Ennek megfelelően, ha az elkövetett törvénysértés e végzések tartalmát (rendelkező részét) meghatározóan alakította, akkor felhívásra kerül sor. Az ügyészi felhívás alkalmazhatósága szempontjából hasonló jogi elbírálás alá esnek azok a végzések is, amelyek ugyan a Ket. alapján önállóan fellebbezhetőek (például eljárási bírságot kiszabó végzés), de egyáltalán nincsenek kihatással az ügy érdemi eldöntésére. Adott esetben fogalmilag kizárt, hogy a végzés az ügy érdemi eldöntésére kihatással legyen, mert meghozatalára (például a végrehajtási eljárás során hozott végzések) az ügy érdemi eldöntését követően kerül sor. E végzések esetében is sor kerülhet az ügyészi felhívásra, de csak a végzés rendelkező részét érintő súlyos törvénysértés szolgáltathat alapot annak alkalmazására, illetve a felhívás eredménytelensége esetén a fellépésre.

A végzések harmadik csoportját azok a végzések képezik, amelyek esetében a Ket. önálló jogorvoslatra nem ad lehetőséget. A Ket. 98. §-ának (2) bekezdése alapján az ún. 'közbenső' végzések csak a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés elleni jogorvoslattal támadhatók. Ezek önállóan történő bírósági felülvizsgálata – a Ket. 109. §-a (1) bekezdésének tiltó szabálya miatt – nem lehetséges, ennél fogva ezek ellen az ügyész sem fordulhat bírósághoz. Ha pedig nincs jogszabályi lehetőség az ügy 'peresítésére', vagyis az ügyész nem léphet fel, akkor a fellépést megelőző felhívás is kizárt, mert utóbbi az ügyészi fellépést megelőző eszköz, és mint ilyen nem alkalmazható szélesebb körben, mint a fellépés.

Amennyiben az ügyész meggyőződése szerint a súlyos törvénysértés fennáll, az Ütv. 26. §-ának (3) bekezdésének általános szabálya értelmében az ügyész a fellépését megelőzően felhívással élhet, amelyben legfeljebb 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt a törvénysértés orvoslásáról vagy indokai kifejtésével arról, hogy az abban foglaltakkal nem ért egyet.

Az említett általános szabályt az ügyész közigazgatási hatóságok felett érvényesülő törvényességi ellenőrzési jogköre tekintetében azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az ügyészi felhívás benyújtása nem az ügyész mérlegelésétől függ, hanem az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdése alapján hatósági ügyben a fellépést megelőzően a felhívás alkalmazása minden esetben törvényi kötelezettség.

A felhívás az igazságszolgáltatás közreműködőjeként eljáró ügyésznek olyan eszköze, amely pergazdaságossági szempontokat szolgál. A felhívást az ügyész azért küldi meg a címzettnek, hogy a bírói út (a peres, illetve nemperes eljárás) elkerülhető legyen. A felhívás elkészítésekor az ügyésznek már tudnia kell,

hogy milyen tartalmú kereseti kérelmet (indítványt) kíván előterjeszteni a bírósághoz, ha a címzett a felhívásnak nem tesz eleget. A felhívásnak ezért indítványt kell megfogalmaznia a törvénysértés megszüntetésére, a megszüntetés módjára és határidejére. A felhívás kiadásakor tehát az ügyész az esetleges bírósági eljárás megindításához szükséges adatok és a törvénysértést igazoló dokumentumok birtokában van. A bírósághoz fordulás esetén a kötelező formai és tartalmi elemeken túl a felhívást csak az elutasítás cáfolatát jelentő jogi érvekkel kell kiegészíteni.

A külön törvényben nem szabályozott esetkörökben az ügyész beavatkozási lehetőségeinek határait és annak jogkövetkezményeit – így a felhívás címzettjének mozgásterét is – maga az Ütv. jelöli ki általános érvénnyel. Ezzel összhangban a Ket. is az Ütv. közérdekvédelmi fejezetének alkalmazását írja elő, ha az ügyész hatósági ügyben a törvénysértés orvoslása érdekében felhívással él, illetve fellép [Ket. 114. § (5) bekezdés, és 120. §]. A közigazgatási hatóság saját hatáskörben való döntés felülvizsgálati lehetősége az ügyészi felhívással kapcsolatban ezért nem a Ket. 114. §-ának (1)–(3) bekezdésében foglalt általános feltételrendszerhez, hanem az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdése szerinti speciális feltételekhez igazodik.

Az uniformizált, rugalmatlan szabályozást elkerülendő az Ütv. 29. §-a (2) bekezdésének megfogalmazása alapján ugyanakkor külön törvény az ügyészi felhívással összefüggésben eltérhet az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdésében foglaltaktól. Az ilyen külön törvényi rendelkezésnek azonban egyrészt kifejezettnek kell lennie, mert az Alaptörvényből fakadó jogbiztonság követelményére tekintettel egyértelmű törvényi rendelkezésben kell megjeleníteni, ha bizonyos hatósági döntések esetében az ügyész intézkedési lehetőségei a törvényesség helyreállítása érdekében a sarkalatos Ütv.-ben foglaltaknál korlátozottabbak. Másrészt az említett törvényi szabályozásnak azt kell egyértelműen rögzítenie, hogy bizonyos hatósági döntésekkel szemben ügyészi felhívásnak egyáltalán nincs helye, vagy arra nem az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdésében meghatározott feltételek az irányadók.

Kiemelendő, hogy maga az Ütv. az ügyészi felhívás alkalmazhatóságával összefüggésben nem tartalmaz korlátozást a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme érdekében. Eltérő törvényi rendelkezés pedig nincs, mert a Ket. vonatkozó rendelkezései az Ütv.-t hívják fel. Ennél fogva az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdésében meghatározott időhatárokon belül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérelmére tekintet nélkül élhet az ügyész felhívással a közigazgatási határozat saját hatáskörben való módosítására vagy visszavonására a törvénysértés felszámolása érdekében, annak ellenére, hogy a jóhiszemű jogszerzés

esetén a Ket. – főszabályként – kizárja, hogy a hatóság a döntését saját hatáskörben korrigálhassa.

Az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogköre azonban nem csak a hatósági döntésekre terjed ki, hanem a hatóság mulasztásaira is. A Ket. 20. §-a (9) bekezdésének értelmében a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a mulasztás megszüntetésére felszólító felhívásban megadott határidő eredménytelen elteltét követően az ügyész bírósághoz fordulhat a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

A Ket. fogalomhasználata alapján az eljárási kötelezettség nem kizárólag az érdemi döntés, vagyis a határozat meghozatalára terjed ki, hanem minden, az eljárás során felmerülő más kérdésben való döntés kötelezettségét is magában foglalja. Ennél fogva a hatóság akkor is mulaszt, ha az előírt határidőben nem hoz végzést.

Ha az ügyész más eljárásból, bejelentésből, kérelemből arról szerez tudomást, hogy a hatóság nem folytatja le a hivatalból vagy kérelemre megindítandó eljárását, akkor a felhívásban az eljárás megindítására vagy lefolytatására határidőt kell szabni. A határidő eredménytelen elteltének esetén ügyészi fellépésre kerül sor és a bíróság nemperes eljárásban dönt a közigazgatási hatóság az eljárásra kötelezéséről.

Az ügyész a felhívásában indítványozhatja a törvénysértő hatósági döntés végrehajtásának felfüggesztését. A felhívás címzettje a végrehajtást – a felhívással kapcsolatos döntéséig – köteles azonnal felfüggeszteni és erről az ügyészt egyidejűleg tájékoztatni.

A rendelkezés létjogosultságát az adja, hogy ha a közigazgatás külső kontrollját ellátó, pozíciójánál fogva elfogulatlan ügyész az elvégzett vizsgálata alapján arra a meggyőződésre jut, hogy a súlyos törvénysértés fennáll, indokolt legalább addig megakadályozni a döntés realizálását, amíg a felhívás címzettje az ügyészi álláspont ismeretében újragondolja döntése jogszerűségét. Mindezt a gyakorlat is egyértelműen visszaigazolta, hiszen a benyújtott felhívások túlnyomó többségében a címzettek elfogadják az ügyészi indítványt és felszámolják a törvénysértést.

Az Ütv. gyakorlati alkalmazása felszínre hozta azt a problémát is, hogy milyen eljárást kövessen az ügyész, ha az ügyészi fellépést kérelmező ügyfél egyúttal a bíróság előtt is megtámadta az általa vitatott hatósági döntést.

Az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdése alapján az ott megjelölt időhatárokon belül nincs törvényi akadálya annak, hogy a fél által bíróság előtt felülvizsgálni kért, de még el nem bírált közigazgatási hatósági ügyben, az ügyész felhívással éljen a törvénysértő hatósági döntéssel kapcsolatosan. Ezt támasztja alá a Pp. 337. §-a

is, amikor külön eljárási szabályokat állapít meg a közigazgatási perben akkor, ha a bíróság az ügyész felhívásáról, illetve felügyeleti intézkedésről szerez tudomást. A tudomásszerzés megkönnyítése érdekében az ügyész is tájékoztathatja a bíróságot.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy ilyen esetben az ügyészi felhívás még akkor is csak lehetőség, ha az ügyész álláspontja szerint az Ütv. által megkívánt súlyos törvénysértés megvalósult. Tény, hogy az Ütv. 29. §-ának (2) bekezdése szerint az abban körülírt feltételeknek megfelelő törvénysértés esetén az ügyész – az ott meghatározott időkeretben – köteles felhívással élni a törvénysértés megszüntetése érdekében. Ez a rendelkezés azonban nem értelmezhető csak önmagában, az Ütv. többi előírásától elszakítva. Az Ütv. az általános rendelkezések között kimondja, hogy – ha törvény másként nem rendelkezik – az ügyészség a törvényesség érdekében fellépésre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv e kötelezettségét nem teljesíti, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedés szükséges.

A közigazgatási döntés törvényességének kontrollja és ennek eredményeképpen a törvényesség kérdésében való mindenkire kötelező érvényű döntés meghozatala a folyamatban lévő bírósági eljárásra tekintettel biztosított. Az esetleges törvénysértés felszámolása nem igényel feltétlenül ügyészi közreműködést, ezért ilyen esetben az ügyész fellépése főszabályként nem kötelező. Abban az esetben azonban, ha az ügyész tudomására jutott adatok szerint az ügy érdemére kiható súlyos törvénysértés valósult meg, de a fél által benyújtott kereseti kérelem azt nem érinti, a felhívás kiadása kötelező. A jelenlegi jogszabályi környezetben az ügyész közreműködése nélkül a törvénysértés kiküszöbölése elmarad, tekintve, hogy a bíróság kötve van a kereseti kérelemben foglaltakhoz. Az ilyen esetekről azonban az ügyész csak véletlenül, leginkább a közigazgatási ügyben ellenérdekelt ügyféltől szerezhet tudomást, ugyanis ügyészi fellépésre közigazgatási perben csak a felhívás alapján hozott hatósági döntés elleni perben van lehetőség.

A Ket. 114. §-ának (2) bekezdése szerint, ha a döntés bírósági felülvizsgálata van folyamatban, a hatóság az érdemi ellenkérelem előterjesztéséig vonhatja vissza döntését. Ettől a szabálytól azonban el kell térni akkor, ha a döntés ellen az ügyész felhívással él. A törvénysértés orvoslása érdekében a felhívás elbírálására ugyanis a Ket. 120. §-ának utaló szabályán keresztül az Ütv. szabályait kell alkalmazni.

Nem köti tehát a hatóságot a Ket. 114. §-ának (2) bekezdésében foglalt visszavonás határidejét meghatározó korlát akkor, ha időközben – a per folyamán – az

ügyész felhívással él. Az ügyészi felhívás pergazdaságossági célokat szolgál, tehát módot ad arra, hogy a hatóság a per alatt saját hatáskörben orvosolja a törvénysértő döntését. Az ügyészi felhívás nem az ügyféli kérelemben (keresetben) előadott kifogásokhoz kötött, hanem objektív szempontokat érvényesítő közérdekvédelmi célokat szolgál. Alkalmas arra, hogy az ügyfél keresetében foglaltaktól eltérő jogi álláspontot és szempontokat érvényesítsen. Ha az ügyész a folyamatban lévő per időtartama alatt nyújt be felhívást, akkor a törvénysértés megszüntetésére kitűzött – az Ütv. 26. §-ának (3) bekezdésében megállapított 60 napon belüli határidőt – célszerű legfeljebb 30 napban meghatározni, mivel a per ilyen esetben való felfüggesztését a Pp. 337. §-ának (1) bekezdése legfeljebb 30 napra írja elő a bíróság számára. Ha a felhívásban az ügyész által megadott határidő alatt a törvénysértés orvoslása részben vagy egészben nem történik meg, az ügyész felléphet és az Ütv. 29. §-ának (5) bekezdésére alapítottan, és a Pp. 327/A. §-ának (1) bekezdésére hivatkozva keresettel kérheti a bíróságtól a közigazgatási határozat felülvizsgálatát.

Az ismertetett eljárásra azonban kizárólag abban a rendkívül ritka esetben kerülhet sor a jelenlegi jogszabályi rendelkezések között, ha az ügyfél a hatósági döntés felülvizsgálatára irányuló keresetének benyújtásával egyidejűleg az ügyészséghez is fordul, és keresete nem tartalmazza a súlyos törvénysértés orvoslását lehetővé tévő kifogásokat.

Az Ütv. hatálybalépése óta eltelt időszak alatt szerzett tapasztalatok szerint a vázolt ügyészi eszköztár alapjaiban megfelelő jogi kereteket biztosít ahhoz, hogy az ügyészség a jogsértések súlyához igazodóan, kellő hatékonysággal lássa el a közigazgatás törvényességének ellenőrzését. Az ügyészség iránti bizalom töretlen voltát bizonyítja, hogy a tavalyi évben is több mint háromezer ügyészi intézkedésre irányuló kérelem érkezett az ügyészi szervekhez, amelyek jelentős része a jogerős hatósági döntések törvényességét vitatta.

Az ügyész eljárására irányadó szabályok vázlatos ismertetésén túl fontosnak tartom annak megemlítését, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó szabályok megújítása az ügyészség gyakorlati tapasztalatai alapján is elodázhatatlanná vált. Jelenleg már nincs is olyan ügy, amelyre kizárólag a Ket. szabályai lennének irányadóak, amely megnehezíti a hatósági jogalkalmazást és az egységes joggyakorlat kialakulását. A Ket. többszöri novelláris jellegű módosításai olyan részletszabályokkal bővítették a törvényt, amelyek rendeleti szintű jogalkotással is pótolhatóak lettek volna, miközben egyre gyarapodott azoknak az eljárásoknak a száma, amelyek a Ket. szabályai alól kivett eljárásoknak számítanak. Tovább nehezíti a jogalkalmazást az a tény, hogy a Ket. számos ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabályok az általánostól eltérő szabá-

lyokat állapítsanak meg. Az ügyfelek joghoz jutását is rendkívül megnehezíti, hogy hasonló eljárásokat eltérő szabályok szerint folytatnak le a hatóságok.

Az ügyészség törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgált ügyekből levonható tapasztalat, hogy a jogalkalmazói bizonytalanság – ezen belül az alkalmazandó jogszabály ismeretének, felismerésének a hiánya – vezet leggyakrabban a súlyos törvénysértések megvalósulásához. A jó közigazgatás kialakításának alapvető feltétele, hogy a rá irányadó általános szabályok egyszerűen megfogalmazottak és közérthetőek legyenek, amelyek nemcsak a jogalkalmazók döntéseit könnyítik meg, hanem az ügyfelek eligazodását is segítik a hatósági ügyintézésben. Ha vannak olyan általánosan alkalmazandó 'zsinórmértékek' amelyek a lehető legtöbb hatósági eljárásban érvényesülnek, s amelyektől csak a legszűkebb terjedelemben lehet eltérni, akkor kiszámíthatóbb és egységesebb lehet a jogalkalmazás.

4. Javaslatok az ügyész közigazgatás felett érvényesülő törvényességi ellenőrzésének továbbfejlesztése érdekében

Hogyan segíthetné az ügyész a közigazgatási bíróság munkáját az újraszabályozandó közigazgatási perben?

A közigazgatási bíráskodásnak több funkciót kell ellátnia. Az ún. szubjektív jogvédelmi funkció lényege, hogy a közigazgatás a természetes személyek, illetve szervezetek jogait és kötelezettségeit érintő döntést csak úgy hozhat, ha annak törvényességét utóbb a bíróság felülvizsgálhatja.

A közigazgatási bíráskodás azonban nem merülhet ki a szubjektív jogvédelmi funkció ellátásában. A jogállamiság, illetve a hatalommegosztás elvéből – mely utóbbi a hatalmi ágak kölcsönös korlátozásának követelményét is magában foglalja – az következik, hogy a közigazgatás törvényessége attól függetlenül is biztosítandó, hogy sérül-e valakinek a joga vagy jogos érdeke. Ezt fejezi ki az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének b) pontja, amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. A közigazgatási bíróságoknak tehát a közérdeket is védelmezniük kell, amely a közigazgatás törvényes működésében ölt testet.

Könnyen belátható, hogy az objektív jogvédelmi funkció csak akkor érvényesülhet teljes körűen, ha nem kizárólag az érintettek dönthetnek a közigazgatás feletti bírói felülvizsgálat kezdeményezéséről és annak terjedelméről, hiszen ez nyilvánvalóan nem áll érdekükben a számukra kedvező jogszabálysértő közigazgatási döntés esetén.

A közigazgatás törvényes működésének átfogó és mélyreható bírósági kontrollja ezért nem képzelhető el az ügyész aktív közreműködése nélkül, hiszen az ügyészségnek – mint az igazságszolgáltatás közreműködőjének – a közigazgatási döntések törvényességi ellenőrzése során a törvényesség érvényesítéséhez fűződő közérdek védelme érdekében az az elsődleges rendeltetése, hogy az érintettek akaratától függetlenül is feltárja a törvénysértéseket és orvoslásuk érdekében végső soron a bírósághoz forduljon. Ennek következtében az ügyészség közreműködése által nem csak olyan ügyek kerülhetnek a bíróság elé, amelyek egyébként rejtve maradnának. Az ügyész jogállásából eredően független mind a vitatott döntést hozó közigazgatási hatóságtól, mind a hatósági eljárás közvetlen érintettjeitől. A törvénysértés fennállásának megítélése tekintetében ennél fogva az ügyészségség nem 'érdekvezérelt'.

Minderre figyelemmel a megalkotandó közigazgatási perrendtartásban továbbra is fenn kell tartani azt a hatályos szabályozást, amely szerint az ügyész – önálló közjogi jogalanyként – akkor indíthat pert a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, ha az általa feltárt törvénysértés megszüntetésére vonatkozó, önkéntes teljesítésre felszólító ügyészi felhívás eredménytelensége miatt a közigazgatási határozat továbbra is törvénysértő.

Ezen túlmenően a közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciója – a törvényesség érvényre juttatása – azt igényli, hogy a közigazgatási perekben a jövőben ne érvényesüljön korlátlanul a kereseti kérelemhez kötöttség elve és a bíróság megfelelő kereseti kérelem hiányában is orvosolhassa a törvénysértést. A bírósági eljárást kezdeményező félnek ugyanis nem érdeke, hogy a bírósági felülvizsgálat a vitatott döntés számára kedvező elemeire is kiterjedjen.

Miután a jogvitában érdekelt felektől független ügyész közérdekvédelmi tevékenysége a közigazgatást érintően sem a jogvitában szereplő felek jogainak védelmére, hanem a jog uralmának helyreállítására irányul, a jelenleginél szélesebb körben kapcsolódhatna be a közigazgatási bíráskodás objektív jogvédelmi funkciójának kiteljesítésébe. Ennek érdekében indokolt lenne az új szabályozásban előírni, hogy a perben részt nem vevő, a közérdek védelmére hivatott ügyésztől a bíró jogkérdésben véleményt kérhessen. Ha a perben eljáró bíró úgy ítéli meg, hogy a törvényes döntés meghozatala a felek kereseti kérelme (ellenkérelme) keretei között nem lehetséges, az ügyész szakmai állásfoglalásának megkérését kötelezővé kellene tenni, mert ilyenkor olyan új szempontok merülnek fel a hatósági döntés jogszerűségének felülvizsgálata körében, amelyek szorosan kötődnek a közérdek védelmére fókuszáló ügyész tevékenységéhez.

Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységéről szóló – már említett – Európa Tanács Rec(2012)11. számú ajánlására is figyelemmel, a fegyverek

egyenlőségének elvének megfelelően az ügyészi állásfoglalást a felekkel ismertetni kell, akik arra a bíróság által megállapított határidőn belül észrevételt tehetnek.

A felek érdekein túlmutató, a közérdek érvényesítése érdekében megfogalmazott ügyészi vélemény, amely a rendkívül szerteágazó közigazgatási ügyekben a korábban ellátott ügyészi törvényességi felügyeleti jogkör évtizedes tapasztalataira is támaszkodik, nagymértékben hozzájárulhatna a bírósági döntések minél szélesebb körű szakmai megalapozásához. E jogintézmény bevezetésével az ügyész nem válna a per részesévé. Véleményét, mint az igazságszolgáltatás közreműködője fejtené ki a bíróság számára, amelynek figyelembe vétele természetesen a bíróságra nem lehet kötelező.

A KÖZIGAZGATÁSI JOG EUROPAIZÁLÓDÁSA ÉS A FELPERESI LEGITIMÁCIÓ[1]

VINCZE Attila[*]

1. A felperesi legitimáció funkciói

A közigazgatási jog a hatósági cselekmények bírói felülvizsgálhatósága nélkül nem több, mint egy ajánlásgyűjtemény vagy kívánságlista. A bírói felülvizsgálhatóságnak természetszerű előfeltétele a felperes. Azt a kérdést, hogy ki lehet felperes, minden jognak meg kell válaszolnia, és ennek megfelelően számos bíráskodási modell alakult ki: az érdeksérelemre alapuló francia; az egyéni jogsérelem orvoslására szóló (dél)német-osztrák; az *actio popularis*,[2] a (poszt)szocialista jogban elterjedt közérdekű ügyészi keresetindítás, ami természetesen tovább kombinálható a megtámadható közigazgatási cselekmények taxatív vagy általános meghatározásával.[3]

Az egyes nemzeti megoldások alapvetően a két alternatív modell[4] egyikének irányába tendálnak, vagy érdeksérelmet, vagy pedig az egyéni jogsérelmet követelik meg a keresetindítás előfeltételéül,[5] ezzel az objektív illetve szubjek-

---

[*] Egyetemi docens (Andrássy Universität, Budapest).

[1] A kézirat egy korábbi német nyelvű verziójához Prof. DDr. Michael Potacs, Prof. Dr. Ulrich Hufeld és Dr. Holger Greve fűzött értékes észrevételeket, és szintén jelentős segítségemre volt Dr. Kovács András kúriai bíróval folytatott beszélgetés. A hibák természetesen továbbra is a szerzőt terhelik.

[2] Rövid öszefoglaláshoz ld. Thomas GROSS: Konvergenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Europäischen Union. *Die Verwaltung,* 2000. 415. (426–427).

[3] Ottmar BÜHLER: Altes und Neues über Begriff und Bedeutung der subjektiven Öffentlichen Rechte. In: *Gedächtnisschrift Walter Jellinek*. 1955. 269. (270).

[4] Vagy a spektrum két vége Mathias HONG: Subjektive Rechte und Schutznormtheorie im europäischen Verwaltungsrechtsraum. JZ 2012. 380. (381).

[5] A modellekhez Vassilios SKOURIS: *Verletztenklagen und Interessentenklagen im Verwaltungsprozeß.* Köln, 1979.; Christian CALLIESS: *Kohärenz und Konvergenz beim europäischen Individualrechtsschutz*. Der Zugang zum Gericht im Lichte des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz, NJW, 2002. 3577. (3578); Christian CALLIESS: *Feinstaub*

tív jogvédelmet részesítve előnyben.[6] A valóság azonban lényegesen színesebb, mint a két alapmodell, és számos esetben törik át az alapmodellt[7] vagy kombinálják, mint az Egyesült Királyságban,[8] vagy az EU jogában.[9]

A felperesi legitimációnak alapvetően két egymást kiegészítő funkciója van: megnyitja az állami vitarendezés igénybevételének lehetőségét a kereseti és kereshetőségi joggal rendelkező felperes számára, és egyben el is zárja ennek a lehetőségét az ezzel nem rendelkező személyek elől.[10] Attól függően, hogy melyik funkció érvényesül jobban, beszélhetünk nyitott vagy zárt bírósági rendszerről.[11] Nyilvánvaló, hogy mind a két megoldásnak vannak előnyei és hátrányai.

---

im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte – Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung. NVwZ, 2006. 1. (2–3); Rüdiger BREUER: *Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht*. In: Beharren. Bewegen: Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag. München, 2013. 315. (317–318).

6 A szubjektív és objektív jogvédelem természetesen egymástól teljesen nem választható el, ld. Ottmar BÜHLER: *Die subjektiven öffentlichen Rechte.* Berlin–Stuttgart, Leipzig, 1914. 44.: „jede Norm, die dem Schutz von Individualinteressen dient, gleichzeitig auch indirekt Allgemeininteressen dient."; Walter ANTONIOLLI – Friedrich KOJA: *Allgemeines Verwaltungsrecht* .Wien, [3]1996. 283.

7 Ld. G. Cosmas főtanácsnok záróindítványát a C-321/95 P, Greenpeace-ügyben.

8 A judicial review érdeksérelemtől függ, míg a Human Rights Act szerinti keresetindítás egyéni jogsérelemtől ld. Art. 7 Human Rights Act 2000.

9 Az EUMSZ 263. cikke megkülönböztet privilegizált és nem privilegizált keresetet.

10 Összefoglalóan Thomas GROSS: *Die Klagebefugnis als gesetzliches Regulativ des Kontrollzugangs, Die Verwaltung.* 2010. S. 349–377.; Konrad SCHIEMANN: Locus standi. *Public Law,* 1990. 342. (342): "The obvious effect of locus standi rules in any legal system is to exclude some people from obtaining the assistance of the courts in declaring and enforcing the law in circumstances where others could obtain that assistance." Gerd Roellecke szerint minden társadalomnak korlátoznia kell a bírósághoz jutást [Gerd ROELLECKE: *Subjektive Rechte und politische Planung AöR,* 1989. S. 589. (596)) és az alanyi közjogok megsértésén alapuló német modell pontosan erre törekszik (SCHOCH: *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts*, NVwZ, 1999. 457. (458); Dirk EHLERS: *Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschafts- und US-amerikanischem Recht*, VerwArch 1993. 139. (140–141)]. Az egy másik kérdés, hogy a német modell mennyiben sikeres (Friedhelm HUFEN: *Verwaltungsprozessrecht*. München, 2013. § 14., msz 66.), ugyanis a kereseti jog vitatása is megjárhatja valamennyi bírósági fokot [Karl GIERTH: *Klagebefugnis und Popularklage*. DÖV, 1980. 893. (894–895)], így e cél elérése érdekében vannak hatékonyabb eszközök (JACOBS: The Mackenzie Stuart Lecture –The Influence of European Community Law on Public Law in the United Kingdom. In: *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies.* 1999. 1. (11–12): „The floodgates argument is disreputable because either a claim is legitimate or it is not. If it is legitimate, it is disreputable to suggest that it should be excluded because of the number of claims. If it is not legitimate, it seems absurd to suggest that there are no means of weeding out manifestly unfounded or vexatious claims.")

11 SCHIEMANN i. m. 342. (342–346).

A zárt bírósági rendszer sokkal inkább megakadályozhatja – legalábbis elvben – a bíróságok túlterhelését,[12] valamint kíméli a közigazgatást is a szükségtelen perléstől[13] és ezzel a szűkös anyagi[14] és emberi[15] erőforrásait, illetve lehetővé teszi, hogy a közigazgatás a lényegi feladataira koncentráljon,[16] és ne egy lehetséges – és elvben mindig bizonytalan kimenetelű – bírósági eljárás következményeit mérlegelje.[17] Ezzel természetesen a jogsértés is perpetuálódik.[18]

Egy nyílt bírósági rendszer akkor is lehetővé teszi a közigazgatás cselekményeinek bírósági felülvizsgálatát, ha a jogsértés senkit sem érint olyan intenzíven, mint ahogy azt egy, az egyéni jogvédelemre épülő modell megköveteli,[19] és így egy átfogóbb bírósági kontrollt eredményez,[20] valamint így az is várható,

---

12 Carol Harlow – Richard Rawling: *Law and Administration*. Cambridge, 2009. 687: „the preliminary filter may deter unmeritorious applications and facilitate their disposal with the minimum use of resources".

13 Harlow–Rawling i. m. 687.: –One justification for permission concerns the prompt and efficient despatch of public business, the need to protect public administration from unmeritorious and/or costly litigation and from the uncertainty engendered by delay." Hasonlóan az osztrák közigazgatási bíróság VwGH Erk 18. 06. 1991, 90/05/0198: „Zur Abwehr einer sogenannten »Popularklage« und der sich daraus ergebenden übermäßigen behördlichen Belastung scheint eine solche Vorgangsweise durchaus verständlich und zweckmäßig."

14 Schiemann i. m. 342., 348.: „Litigation involves various financial costs: the cost of providing courts, judges, advocates; and the cost of providing replacements for those administrators engaged in litigation. Most of these costs are borne by the public purse."

15 Uo.: „Being sued is a distraction from the business of governing which is the business upon which administrators are engaged."

16 Uo.: „The possibility of being sued can cause an administrator to concentrate less on the quality of his decision and more on making it »judge proof«." Hasonlóan Winfried Brohm:, Die Konkurrentenklage. In Hans-Uwe Erichsen – Werner Hoppe – Albert von Mutius (szerk.): *System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag.* Köln, 1985. 235. (239).

17 *IRC v National Federation of Self Employed and Small Businesses* [1982] AC 617, 642-643 per Lord Diplock: „Its purpose is to prevent the time of the court being wasted by busybodies with misguided or trivial complaints of administrative error, and to remove the uncertainty in which public officers and authorities might be left as to whether they could safely proceed with administrative action while proceedings for judicial review of it were actually pending even though misconceived." Hasonlóan Brohm i. m. 235. (238).

18 Schiemann i. m. 342.: „It follows that wherever someone is thus excluded by reason oflocus standing rules, the law regards it as preferable that an illegality should continue than that the person excluded should have access to the courts We should also note that the locus standing rules are only one of several techniques of exclusion used by the law which can have the effect of permitting the illegality to continue: thus, in the context of administrative law, it is common to find a temporal exclusion – however closely affected you are, you must challenge within a given time – or a requirement that other remedies should first be exhausted."

19 Schiemann i. m. 342. (346–348).

20 Vgl. *IRC v National Federation of Self Employed and Small Businesses* [1982] AC 617, 644 per Lord Diplock.

hogy a közigazgatási jogszerűbben fog működni.[21] Ez a modell sokkal alkalmasabb az egyre komplexebbé váló közigazgatási viszonyok kezelésére, amelyben a jogi pozíciók egyre diffúzabbak, és az egyes jogi érdekek egyre kevésbé konvertálhatók konkrét jogviszonyokká.

Az egyik vagy másik modell választása így természetesen arról szól elsősorban, hogy milyen szerepet szánunk a bíráskodásnak: egyén védelmét az állammal szemben[22] vagy az állami tevékenység általános jogi kontrollját (*Individualism versus Communitarianism*)[23]; egy konkrét vitarendezést vagy általános jogelvek érvényesítését[24] (*Dispute Resolution versus Expository Justice*).[25]

2. Az alanyi közjogok megsértésére épülő modell rövid történeti vázlata

Az általános közigazgatási bíráskodás megteremtése Magyarországon[26] később történt, mint a monarchia másik felében,[27] és korlátozottabb is volt, ugyanis a jogalkotó kombinálta a dél-német alanyi közjog megsértésére alapuló modellt az enumerációs elvvel, vagyis a törvény taxatíve felsorolta a megtámadható

[21] SCHIEMANN i. m., 342. (346): „The very fact that any individual can sue the administrator will cause the latter to take greater care to act in accordance with the law."

[22] Így pl. a német szövetségi közigazatási bíróság (BVerwG, NJW 1954, 1541). Hasonlóan Eberhard SCHMIDT-ASSMANN: Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee (Berlin, [2]2004) msz. 2/69.; vagy Sir William Wade: „the primary purpose of administrative law is to keep the powers of government within their legal bounds, so as to protect the citizen against their abuse". William WADE – Christopher FORSYTH: *Administrative Law.* Oxford, OUP, 2000. 4.

[23] A modellképzéshez Joanna MILES: Standing under the Human Rights Act 1988: theories of rights enforcement and the nature of public law adjudication. *Cambridge Law Journal,* 2000/133. 148–152.; HARLOW–RAWLING, i. m. 694.

[24] Abram CHAYES: The Role of the Judge in Public Law Litigation. 89 *Harv. L. Rev.* 1976. 1281.; vgl. ferner Peter A. APPEL: *Intervention in Public Law Litigation: The Environmental Paradigm*. 78 Wash. U. L. Q. 215. (2000).

[25] A fogalmakhoz MILES: Standing under the Human Rights Act 1988. *Cambridge Law Journal,* 133., 2000. 152–155. Más szóhasználattal, de tartalmilag hasonlóan BROHM i. m. 239.; Hans D. JARASS: *Der Rechtsschutz Dritter bei der Genehmigung von Anlagen – Am Beispiel des Emmisionsschutzes.* NJW, 1983. 2484. (2486); továbbá Winfried BROHM: *Zum Funktionswandel der Verwaltungsgerichtsbarkeit.* NJW, 1984. 8. (8–10); Ferdinand KOPP: *Individueller Rechtsschutz und öffentliches Interesse in der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, BayVBl. 1980. 263–272.

[26] 1896. évi XXVI. törvény.

[27] Ezért kritikus TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei.* Budapest, 1926. 195–196. a történeti fejlődéshez HORVÁTH E. Írisz: A magyar közigazgatási bíráskodás története. *Iustum Aequum Salutare,* 2007/2. 161–173.

közigazgatási aktusokat.[28] A kereset benyújtását a törvény az érintetteknek tette lehetővé, amely fogalmat az elmélet[29] és a gyakorlat[30] is szűken, az osztrák jogtudomány (elsősorban Edmund Bernatzik alapján) szerinti alanyi közjog megsértéseként értelmezett. Mivel a modell teljes értékű kifejlődését a megkésett indulás, a világháborúk és a kommunista hatalomátvétel megakadályozták, a modell korlátait és buktatóit érdemes a forrásán, a német jogon bemutatni.

Az alanyi jogok megsértésére épülő modell a német konstitucionalizmus időszakában, a XIX. század utolsó harmadában gyökerezik,[31] amikor az állam és polgár viszonya szubjektivizálódott, és az állampolgár megszűnt pusztán tárgya lenni az igazgatásnak. Ennek az újraértelmezett viszonynak a leírására a magánjogi analógia volt a legalkalmasabb, ami akkor egy forradalmi újítás volt, hiszen a polgár és az állam jogilag egyenértékűvé váltak. Ennek szerves és logikus folyománya volt a *Georg Jellinek* és *Ottmar Bühler* nevével összekapcsolódó szubjektív jogi irányzat elfogadása a *Rudolf von Gneist* és *Otto Mayer* által propagált objektív jogi felfogással szemben,[32] amely szubjektív jogi felfogás a közigazgatási-dogmatikai rendszer szilárd részévé vált. Az alanyi jogok fogalmának kidolgozása a polgári jogi dogmatika alapjain került sor,[33] és azt maga *Bühler* a következőképpen foglalta össze: kötelező (tehát nem mérlegelésbe tartozó) jogi előírás – amely az egyéni érdekek védelmére hivatott – és amelyre a közigazgatással szemben hivatkozni lehet. Ez a modell arra a ki nem mondott előfeltevésre épült, hogy a jogalkotó határozza meg ezeket a jogviszonyokat, és így a jogalkotó dönt a peresíthető igények köréről. Ez a felfogás gyakorlatilag a bonni alaptörvény hatályba lépésével érvényét vesztette, ugyanis az alapjogi igények közvetlenül, az azt konkretizáló törvényi rendelkezések hiányában, sőt ellenében is kikényszeríthetővé váltak, és ezzel a jogalkotó elveszítette azt a monopóliumát, hogy a közjogi igényeket egyoldalúan meghatározza.[34]

---

28 Ezért kritikus Tomcsányi i. m. 209.

29 Tomcsányi i. m. 203.

30 Vörös Ernő – Lengyel József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata*. Budapest, 1936. 1118–1123.

31 A történeti előzményekhez összefoglalóan ld. Johannes Masing: *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*. Berlin, 1997. 56–89.

32 Hufen i. m. § 14., msz. 67. az objektív jogi felfogáshoz Masing i. m. 77–83.

33 Vö. Arno Scherzberg: Subjektive Rechte. In: Uwe Erichsen – Dirk Ehlers (szerk.): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin, 2010. § 12., msz. 1.; Bernd Grzeszick: *Rechte und Ansprüche*. Tübingen, 2002. 154–155.

34 Schmidt-Assmann i. m. msz. 2/70: „Die durchgängige Subjektivierung des Bürger-Staat-Verhältnisses dagegen stellt erst ein Ergebnis der Nachkriegsentwicklung dar."

Az alanyi jogok fogalmát az uralkodó felfogás[35] és az állandó joggyakorlat az ún. Schutznormtheorie alapján a következőképpen határozza meg: alanyi jog áll fenn, ha egy jogi szabályt nem csak közérdekből, de legalább részben az individualizálható polgár érdekének érvényesítése céljából is hoztak.[36] Ez természetesen végső soron egy értelmezési kérdés, és a Schutznormtheorie azon értelmezési szabályok összefoglaló megjelölése, amelyek alapján egy jogi norma alanyi jogi tartalma megállapítható.[37]

Az alanyi jogok elmélete a személyességre, a jogsértéshez fűződő kvalifikált egyéni viszonyra épül[38] és ennél fogva idegen tőle olyan visszásságok érvényesíthetősége, amelyek a polgárt nem a saját jogaiban („ureigene Rechte").[39] Puszta érdekek – függetlenül azok súlyától – önmagában nem alapoznak meg alanyi jogokat, ha ezeket objektív jogi normák nem védik. Érdekek megsértése jogi reflexhatásnak (Rechtsreflex)[40] vagy faktikus – de nem jogi – érintettségnek minősülnek, de nem alanyi jogok megsértésének. Az alanyi jogok rendszere nem ismeri el sem a jogszabályok végrehajtatására vonatkozó általános igényt,[41] sem az egyént mint a társadalmi vagy közérdek érvényesítésének eszközét.

Az alanyi jogok megsértésére épülő modell elérte azonban teljesítőképessége határát a második világháború után. Az alapvető jogok alanyi jogi elismertsége,[42] és az alapvető jogok által védett tényállások széles köre lehetővé tette, hogy az alapjogok faktikus vagy közvetett sérelmét jogsértésként fogjuk fel,[43] és ezen keresztül a lehetséges felperesek körét jelentősen tágítsuk. Az üzemengedélyezési, építési, közbeszerzési vagy az állami támogatások joga erre kiváló példa. A(z ipari) nagyberuházások jelentős környezeti hatással járnak, ugyan-

---

35 Összefoglalóan Hartmut BAUER: *Altes und Neues zur Schutznormtheorie.* AöR, 1988. 582–631.

36 Wahl In: SCHOCH–SCHNEIDER–BIER: *Verwaltungsgerichtsordnung, Vorbemerkung.* § 42 Abs. 2., msz. 95.; POSSER–WOLFF–SCHMIDT-KÖTTERS, VwGO, § 42, msz. 152, BVerwGE 94, 151 (158), 92, 313 (317); 82, 344.

37 SCHMIDT-ASSMANN–MAUNZ-DÜRIG: *Grundgesetz.* Art 19 IV, msz. 128, kritikusan BAUER i. m. AöR, 1988. 589. (596–607).

38 SCHMIDT-ASSMANN–MAUNZ-DÜRIG i. m. 116.

39 Felix ERHARDT: Verfassungs- und Verwaltungsrechtliche Gründe für eine liberale Klagebefugnis. In: *Der Staat.* 2005. 621. (627).

40 POSSER–WOLFF–SCHMIDT-KÖTTERS i. m. 148.; EYERMANN–HAPP, VwGO, § 42, msz. 85.; BVerwGE 81,149; BVerfGE 83, 182, 194.

41 WOLFF–BACHOF–STOBER i. m. 10.

42 POSSER–WOLFF–SCHMIDT-KÖTTERS i. m. 190.; Ulrich RAMSAUER: *Die Rolle der Grundrechte im System der subjektiven öffentlichen rechte.* AöR, 1986. 501–536; Dietrich MURSWIEK: *Das Bundesverfassungsgericht und die Dogmatik mittelbarer Grundrechtseingriffe.* NVwZ, 2003. 1–8.

43 Összefoglalóan RAMSAUER i. m. 501. (506–508).

akkor ezek a klasszikus alanyi jogok védelmére épülő modellen nem voltak alanyi jogsértések, hanem köz- vagy magánérdek sérelme, illetve jogi reflexhatások. Az alapjogok elismerésével ez azonban lényegesen megváltozott: mivel egy építési vagy üzemengedély állami aktus, és az engedélyezett épület vagy üzem által okozott káros hatások az állam által okozott faktikus vagy közvetett alapjogsérelemként (élet, testi épség vagy tulajdon) is megkonstruálhatóak. Minél jelentősebb egy tervezett projekt (atomerőmű) annál szélesebb a potenciális érintettek köre és ezzel a lehetséges felpereseké is. A felperesek ilyen nagy számával azonban, az elsősorban a perlési jogosultak körét szűkíteni hivatott, az alanyi jogok megsértésére épülő modell nem tud lépést tartani, és ezért újabb minősítő körülmények váltak szükségessé, amelyek az érintettek közül kiszűri az egyéniesíthetően érintetteket.[44] Ennek megfelelően a környezetvédelmi jogban megkülönböztetnek individualizálható és ezért peresíthető kötelezettségek, valamint a köz irányában fennálló és ennek megfelelően nem peresíthető elővigyázatossági kötelezettségek között,[45] amit gyakran erősen kritizálnak, mert a kereshetőségi jogot jelentősen és gyakran ellentmondásosan korlátozza.[46]

Hasonló a helyzet a gazdasági jogban is. Egy állami támogatás vagy egy közbeszerzés nem szabályszerű odaítélésé bár állami aktus volt, ez azonban a klasszikus alanyi jogi elmélet alapján a versenytársnak nem nyújtott peresíthető jogi pozíciót,[47] mert nem volt közvetlen alanyi jogsértésnek tekinthető, pusztán a szabály megsértéséből fakadó faktikus hatásnak (tehát jogi reflexhatásnak). A foglalkozás megválasztásának alkotmányos szabadsága, és ennek speciális megjelenési formája a versenyszabadság, mely lehetővé teszi a jogellenesen nyújtott szubvenciókat, illetve szabályellenes közbeszerzéseket mint a gazdasági tevékenység folytatásának faktikus közvetett korlátozásaként felfogni, ami elvileg egy kereseti jogot is megalapozhat.[48] A gyakorlat ugyanakkor az alapjogilag releváns korlátozásokat korlátozóan fogta fel, és a kereshetőségi

---

44 Az egyes kritériumokhoz Posser–Wolff–Schmidt-Kötters i. m. 156–158.

45 Posser–Wolff–Schmidt-Kötters i. m. 159.; Michael Kloepfer: *Umweltschutzrecht.* München, 2011. § 5, 9.

46 Erhardt i. m. 621–642.

47 Összefoglalóan a versenytárs kereshetőségi jogához ld. Rolf Schmidt: *Die Stellung des Konkurrenten im Verwaltungsprozeß.* JuS, 1999. 1107–1114.; alapvetően Peter M. Huber*:* Konkurrenzschutz *im Verwaltungsrecht.* Tübingen, 1991.

48 Posser–Wolff–Schmidt-Kötters i. m. 194.; BVerwGE 30, 191 (197); 65, 167; 66, 307; 71, 183; Peter M. Huber: *Der Schutz des Bieters im öffentlichen Auftragswesen unterhalb der sog.* Schwellenwerte. JZ, 2000. 877. (878–880).

jogot csak akkor ismerte el, ha a felperest megillető versenyszabadság jelentősen és aránytalanul sérült,[49] amelynek határai jogterületenként változnak.[50]

A jelentős jogsérelem mint a kereshetőségi jogot megalapozó körülmény vizsgálata, nemcsak az alanyi közjogok elméletének gyakorlati határait mutatja, hanem egy érdekelmélet felé tett lépést is jelent, ugyanis ezekben az esetekben nagyszámú potenciális felperesről van szó, és a tényleges kereshetőségi jog csak azokat illeti meg, akiknek jelentősebb az érdeke, mint másoké. A jelentős érdeksérelem ebben az összefüggésben a kereshetőségi jog korlátozására szolgál; azt vizsgálja, kinek nincs elegendő érdeke, hasonlóan, mint az alanyi közjogok elmélete korábban.

Ahogy látható, az alapvető jogok alkotmányos jogokká emelésével számos olyan jogi pozíció peresíthetővé vált, amely korábban ilyen joghatást nem tudott kiváltani. Az ilyen módon megsokszorozódott potenciális felperesek számát a perjog számos okból – elsősorban a perek nagy számától tartva – korlátozni kívánta és bevezette az érdek vizsgálatát. A német közigazgatási jogi elmélet, bár továbbra is papíron az alanyi közjogok megsértésétől teszi a kereshetőségi jogot függővé, ez lényegében egy nagyon bonyolult kazuisztikába fordult, amely lényegében az érdektől teszi függővé a kereset megindítását.

3. Az uniós jog hatása a kereshetőségi jogra

Az uniós jog számos formában befolyásolta a kereseti jogot,[51] részben a közvetlenül alkalmazandó elsődleges jog által megteremtett pozíciók peresíthetősége, a részben másodlagos jogon keresztül kialakított és a nemzeti jogba átültetendő kereseti jogon keresztül.[52]

A tagállamokat az elsődleges jog alapján terheli a kötelezettség (EUSZ 4. cikk (3) bek.,19. cikk), hogy hatékonyan alkalmazzák az elsődleges jogot, ami alapján kötelesek megteremteni egy uniós jogon alapuló jogosultság peresíthetőségét akkor is, ha egyébként egy hasonló tartalmú, tisztán nemzeti jogon ala-

[49] BVerwGE 30, 191 (198); 65, 167; összefoglalóan POSSER–WOLFF–SCHMIDT-KÖTTERS i. m. 194.2.

[50] Összefoglalóan POSSER–WOLFF–SCHMIDT-KÖTTERS i.m. 204–209.

[51] Monika BÖHM: *Die gerichtliche Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen in Deutschland.* DÖV, 2000. 990. (995); Michael DOUGAN: *National Remedies Before the Court of Justice.* Oxford, 2004. 40–44.

[52] Összefoglalóan Martin NETTESHEIM: *Subjektive Rechte im Unionsrecht.* AöR, 2007. 333. (360–385); Sven HÖLSCHEIDT: *Abschied vom subjektiv-öffentlichen Recht?* EuR, 2001. 376. (387); BÖHM i. m. 990. (995).

puló jogi pozíció nem lenne peresíthető, mert az például nem éri el az alanyi jogi megsértésének intenzitását.[53] Ennek egyik példája maga a híres *van Gend en Loos*-ügy is, amely lényegében arról szól, hogy a tagállamok közötti nemzetközi szerződésből származó jogi reflexhatás peresíthető-e,[54] amire az Európai Bíróság igenlő választ adott és ezzel megnyitotta az egyént kedvező helyzetbe hozó szabályok[55] tagállami bíróságok előtti peresíthetőségét.[56] Nemcsak az alapszabadságok, hanem az egyént bármilyen módon védő szabályok is lényegében megalapozhatnak egy felperesi pozíciót,[57] így az azonos munkáért azonos bér elve (EUSZ 157. cikk)[58] vagy az állami támogatások piaci verseny tisztaságát óvó tilalma (EUSZ 107. cikk).[59] Ez a nagyvonalú értelmezés sokkal közelebb áll a francia *invocabilité* szelleméhez, ugyanakkor nem éri el azt az intenzitást, ami alapján az egyén személyes érdek nélkül is igényelhetné bármely norma kikényszerítését (Normvollziehungsanspruch).[60]

A kereseti jog kiterjesztését jelentette természetesen az irányelvek elkésett vagy hibás átültetése kapcsán az irányelv kedvezményezettjei számára kialakított perlési lehetőség: az Európai Bíróság funkcionalizálta az egyén jogi pozícióját az uniós jog hatékony átültetése érdekében.[61]

---

53 Vö pl. Rudolf Streinz: *Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht*. VVDStRL, 61, (2002) 300. (344–346); Christian Ranacher – Markus Frischhut: *Handbuch Anwendung des EU-Rechts.* Wien, Facultas, 2009. 352.

54 EuB. 26/62 van Gend en Loos EBHT. 1963. 24–25.; Claus Dieter Classen: *Der einzelne als Intrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts?* Verwaltungsarchiv, 1997. 645. (648-650).

55 Összefoglalóan Theo Öhlinger – Michael Potacs: *EU-Recht und staatliches Recht*. Wien, 2014. 57.; ld. szintén Hölscheidt i. m. 376. (387).

56 Öhlinger–Potacs i. m. 56.

57 Walter Frenz: *Subjektiv-öffentliche Rechte aus Gemeinschaftsrecht vor deutschen Verwaltungsgerichten*. DVBl, 408–415.; Thorsten Kingreen – Rainer Störmer: Die subjektiv-öffentlichen Rechte. *EuR,* 1998. 263. (265–273.); Thomas von Danwitz: *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin, 2008. 511–516.

58 EuB 43/75, Defrenne II , EBHT 1978, 1365.

59 Walter Frenz: Handbuch Europarecht. Bd. 3: Beihilfe- und Vergaberecht. Berlin–Heidelberg, 2007. msz. 1653–1658.; Jan Ziekow: Europa und der deutsche Verwaltungsprozess. NVwZ, 2010. 793. (795); Rolf Schmidt: *Die Stellung des Konkurrenten im Verwaltungsprozeß.* JuS, 1999. 1107. (1113–1114); EuB C-174/02, Streekgewest Westelijk Noord-Brabant gegen Staatssecretaris van Financiën. 17–19.

60 Összefoglalóan Thomas von Danwitz: *Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration*. Tübingen, 1996. 231–235. Ruffert i. m, 69. (70), Leo Frank: *Gemeinschaftsrecht und staatliche Verwaltung.* Wien, 2000. 412–422.; Masing i. m. 37–50.

61 Összefoglalóan Friedrich Schoch: *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts*. NVwZ, 1999. 457. (461); Matthias Ruffert: *Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts*. DVBl, 1998. 69. (70–72); von Danwitz i. m. 282.

A másik megoldás a perlési lehetőség másodlagos jogon keresztüli kialakítása[62] annak érdekében, hogy diffúz, tehát alanyi joggá nem sűrűsödő jogi pozíciók is közvetlenül peresíthetők legyenek, ahogy ez történt elsősorban a környezetvédelmi jogban (kibocsátási határértékék, levegőminőség[63] stb.), a közbeszerzések területén a versenytársak kereseti jogának kialakításával[64] vagy az Unió által is ratifikált Aarhusi-konvenció szerinti igények irányelvi átültetésével.[65] Ezekben az esetekben mind olyan érdekekről volt szó, amelyek a klasszikus elmélet szerint nem keletkeztettek alanyi jogokat.

3. A magyar közigazgatási perjog

Az 1896-ban[66] életre hívott magyar közigazgatási bíráskodás[67] az enumerációs elvet követte, vagyis tételesen felsorolt minden megtámadható közigazgatási aktust, amit csak törvényileg lehetett bővíteni,[68] a kereshetőségi jogot ugyanakkor az érintett számára tartotta fenn. Az érintett fogalmát úgy az elmélet,[69] mint a gyakorlat[70] szűken értelmezte, és az egyéni jog vagy jogos érdek megsértésére korlátozta. A jogos érdek alatt azonban az osztrák, elsősorban Bernatzik nevével fémjelezhető elmélet szerint értelmezték, és a diszkrecionális döntések

62 RASCHAUER i. m. 1081.

63 96/62/EK irányelv, 1999/30/EK irányelv. Alfred SCHEIDLER: *Verkehrsbeschränkungen aus Gründen der Luftreinhaltung – Ein Beitrag zur aktuellen Feinstaubdiskussion.* NVwZ, 2007. 144.; EuB C-237/07, Janecek kontra Freistaat Bayern, ehhez Michael POTACS: *Subjektives Recht gegen Feinstaubbelastung?* ZfV, 2009. 874–879.; Gerhard BAUMGARTNER: *Begrenzung von Luftschadstoffen im gewerberechtlichen Betriebsanlagengenehmigungsverfahren*. ZfV, 2010. 739.; Kurt FASSBENDER: *Neues zum Anspruch des Bürgers auf Einhaltung des europäischen Umweltrechts*. EuR, 2009. 400–410.; Gregor KIRCHHOF: *Der rechtliche Schutz vor Feinstaub.* AöR, 2010. 29.; az európai levegőtisztasági joghoz összefoglalóan Klaus MESSERSCHMIDT: *Europäisches Umweltrecht.* München, 2011. 737–766.

64 FRENZ: *Handbuch Europarecht*. Bd. 3. 3319.; Peter M. HUBER: *Der Schutz des Bieters im öffentlichen Auftragswesen unterhalb der sog. Schwellenwerte.* JZ, 2000. 877–882.

65 Felix EKARDT – Katharina PÖHLMANN: *Europäische Klagebefugnis: Öffentlichkeitsrichtlinie, Klagerechtsrichtlinie und ihre Folgen*. NVwZ, 2005. 532.; Thomas von DANWITZ: *Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten*. NVwZ, 2004. 272,; Ralf ALLEWELDT: *Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht.* DÖV, 2006. 621–631.; POSSER–WOLFF–SCHMIDT-KÖTTERS i. m. 166.

66 1896. évi XXVI. törvény.

67 Kritikusan TOMCSÁNYI i. m. 195–196.

68 Kritikusan TOMCSÁNYI i. m. 209.

69 TOMCSÁNYI i. m. 203.

70 VÖRÖS–LENGYEL i. m. 1118–1123.

esetén a döntés puszta meghozatalát értették. 1949-ben a közigazgatási bíráskodás ugyan megszűnt[71] és a közigazgatás ellenőrzésére az ügyészség lett hivatott;[72] az alanyi jogok elmélete nem tűnt el a közigazgatási jogból, hanem az osztrák AVG erős befolyása alatt született 1957. évi IV. törvény az ügyféli jogállást (a személyi hatály egyik komponenseként), hasonlóan az AVG 8. §-hoz,[73] az alanyi joghoz illetve jogos érdekhez kötötte,[74] és sokáig gyakorlatilag a korábbi osztrák-német elmélet érvényesült, még ha ezt gyakran nem mondták ki.[75] Ennek megfelelően a pusztán faktikus vagy gazdasági érdekek nem alapoztak meg jogi védelmet, és a jogos érdeket gyakran kötötték össze a hatósági mérlegeléssel.[76] A faktikus és jogi érdek közötti különbségtétel túlélte a rendszerváltást is, jóllehet a modern szerzők továbbra is gyakran a szocialista közigazgatás-tudomány képviselőire hivatkoznak.[77] A fogalmi háló ugyanakkor nagyon gyenge, számos meghatározás leegyszerűsödött, nem ritkán egészen az *idem per idem* definíciókig.[78] A jogos érdek fogalmát pedig az irodalom a méltányolandó érdekkel azonosította.[79]

Az 1989-es jogállami rendszerváltással újjáéledt a közigazgatás feletti bírói kontroll,[80] melyet intézményileg az Alkotmány 50. § (2) bek. alanyi jogilag pedig az Alkotmány 57. § (5) bek. és a 70/K §[81] garantáltak. Az alkotmányjo-

---

71 1949. évi II törvény, ehhez Gátos György: A közigazgatási bíráskodás útjai. *Magyar Jog*, 1996/3. 158. Nagyon korlátozott módon volt csak lehetőség egyes tételesen meghatározott határozatokat vitatni, ld. Horváth i. m. 161. (170–171). Névai László – Szilbereky Jenő: *Polgári eljárásjog.* Budapest, 1974. 514–515.

72 Ez a rendszerváltást is túlélte, ugyanis a 1/1994.(I.7.) AB határozat, melyet a 2/2000(II.25.) AB határozat megerősített, elvben nem kifogásolta a megoldást, csak annak konkrét kialakítását. Az ügyészség az Alaptörvény hatályba lépésével is megtartotta ezt a pozícióját, ld. 2011. évi CLXIII. törvény illetve az azt értelmező 2/2012 KMPJE.

73 Üdítő kivétel Szamel Lajos: Alanyi jog és jogos érdek a hatósági államigazgatásban. *Állam és Igazgatás,* 1982. 527. (534). Az osztrák AVG-hez Heinz Mayer: *Der Parteibegriff im allgemeinen Verwaltungsverfahren*. ZfV, 1999. 485.; Eva Schulev-Steindl: *Subjektive Rechte*. Wien, 2008.; VwSlg 14.037 A/1994; VwSlg 9151 A/1976; VwSlg 14.037 A/1994; 14.826 A/1998; VwGH Erk vom 23. 5. 2002, GZ 2001/07/0133; Erk vom 26. 2. 2003, GZ 2000/03/0328.

74 Vgl. Fonyó Gyula – Kilényi Géza: *Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata*. Budapest, KJK, 1976. 56–58.; Berényi Sándor – Szamel Lajos – Baracka Róbertné – Iváncsics Imre: *Magyar államigazgatási jog.* Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 666–671.

75 Berényi et al. i. m. 668–670., Szamel i. m. 527. (535–537).

76 Berényi et al. uo.; Szamel uo.

77 A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In: Patyi András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest–Pécs, 2011. 75–77.

78 Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris, 2000. 354.

79 Patyi i. m. 75–77.

80 32/1990 (XII. 22) AB határozat.

81 Az utóbbi gyakorlatilag semmilyen gyakorlati következménnyel nem járt, Jakab András

gi garancia és az ennek alapján elfogadott törvényi szabályozás az alanyi jog illetve a jogos érdek megsértése esetére nyitotta meg a bírói utat,[82] ez azonban csak alkotmányos minimumként értendő, és nem zárja ki sem azt, hogy a törvényhozó a kereseti/kereshetőségi jogot bővítse, sem azt, hogy ezt a bírói jogfejlesztés tegye.

A közigazgatási perjogban, mely jelen állapotában a polgári perjog egy különös változata, a kereseti jog ügyféli jogállást tételez fel,[83] ami – mint közismert – alanyi jog vagy jogos érdek megsértését, így puszta gazdasági érdek, mint a versenytársé[84] ehhez nem elegendő,[85] hanem per tárgyával való közvetlen kapcsolatot tételez fel, mint a tulajdonosi,[86] a haszonbérlői,[87] a szennyvízkezelői[88] vagy a szomszédi.[89] A közvetett jogsérelmek illetve a diffúz – konkrét alanyhoz kevéssé kapcsolható – jogok esetén azonban ez sokkal nehezebben történt meg. Így bár az elismert környezetvédelmi szervezetek számára törvény biztosította a perlési lehetőséget,[90] ezt a bírósági gyakorlat – egyes pozitív kivételektől eltekintve[91] – csak nagyon korlátozottan engedte érvényesülni.[92]

A közbeszerzési jog mint önálló jogterület, a közigazatási perjog újjászületésével együtt jelent meg, és valószínűleg ennek is tudható be, hogy a sikertelen ajánlattevő kereshetőségi joga, ami – a közjogi alanyi jogok megsértésének klasszikus elmélete szerint – a szerződés megkötésének hiányában valójában csupán gazdasági és nem jogi érdeken alapul, úgy került elismerésre, hogy fel

– VINCZE Attila: 70/K. § In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009.

82 Az alanyi jog és a jogos érdek közötti alkotmányos megkülönböztetés csak szövegszerű, az AB gyakorlatában nem fedezhető fel a kettő közötti dogmatikai különbség, Varga István. JAKAB i. m. § 57. 483–486.

83 Ld. Pp. § 327 lit. a) pont, 1/2011KK.

84 EBH 2004.1100.

85 BH 2013.69, KGD 2010. 161.

86 EBH 2011.2364.

87 EBH 2007.1753.

88 BH 2013. 169.

89 BH 1994.453; KGD 2010.161; KGD 2011.100. Ebben az esetben is, azonban csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben az a szomszédot közvetlenül érinti, BH + 2015.89

90 1995. évi LIII törvény 98–99. §§, illetve az Aarhus-i egyezményt ratifikáló 2001 évi LXXXI törvény.

91 Fővárosi Bíróság 24.K.30.647/2006, illetve BH 2010. 261.

92 1/2004 KJE, továbbá Kfv.VI.38.150/2010/14, valamint BH+ 2006.572, 4/2010 KJE, Fővárosi Bíróság 24.K.3064 7/2006/20. Fővárosi Bíróság 7.K. 30.338/2008/6. ROZSNYAI Krisztina: A barnamedve esete a szalámival. In: FAZEKAS Judit (szerk): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Budapest, 2013. 255. (259–260)

sem tűnt az irodalomnak, hogy egy kivételről van szó.[93]

A bírói gyakorlat ugyanakkor néhány kivételtől eltekintve töretlennek tekinthető abban, hogy közvetett, így pl. gazdasági érdekek nem alapozhatják meg a kereshetőségi jogot, mert ez a perlési joggal való visszaéléshez vezethetne (ami tipikus érv, egy zárt közigazgatási bíráskodásban).[94] A szabályozott piacok, így elsősorban a gázellátás területén ismertek ugyanakkor olyan határozatok, amelyek bár szóhasználatukban követik a korábbi gyakorlatot, és közvetlen jog- vagy érdeksérelem esetére ismerik el a kereshetőségi jogot, de tartalmukban közvetett sérelmeknek voltak tekinthetők, mert a gázpiaci kapacitások szabályos lekötését támadták.[95]

Ebben az összefüggésben nagyon érdekes az Európai Bíróság 2015. március 19-i ítélete a C-510/13. sz. E.ON Földgáz Trade Zrt. kontra Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal ügyben. Az alapügyben az E.ON Földgáz a Magyarországot és Ausztriát összekötő gázvezeték-rendszer import betáplálási pontjára vonatkozó négy hosszú távú kapacitás-lekötési igényt nyújtott be a magyarországi földgáz-hálózat rendszerirányítójához. Mivel az említett igények jelentősen meghaladták a rendelkezésre álló szabad kapacitást, a fenti rendszerirányító az említett igények kielégítésével kapcsolatban a szabályozó hatóság állásfoglalását kérte. A kérelem alapján a szabályozó hatóság módosította az Üzleti és Kereskedelmi Szabályzat (ÜKSZ) hosszú távú kapacitás lekötésére vonatkozó szabályait. Az E.ON Földgáz keresetet indított a Fővárosi Bíróság előtt a kérdéses határozat 2010/2011-es gázévre vonatkozó kapacitás-lekötési módszerekkel kapcsolatos rendelkezéseinek hatályon kívül helyezése iránt, melyet a Fővárosi Bíróság és a Fővárosi Ítélőtábla is elutasított. Az elutasítás indoka az volt, hogy e társaság az ÜKSZ-szel kapcsolatos közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárás keretében közvetlen és nyilvánvaló érdekeltség hiányában nem rendelkezett kereshetőségi joggal, mert a rendszerirányítóval nem kötött szerződést, e határozat pedig csak a rendszerirányítóra vonatkozott.

Az E.ON Földgáz felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához azt állítva, hogy olyan közvetlen érdekeltséggel rendelkezik, amely kereshetőségi jogot biztosít számára, mert az új szabályzat korlátozta a kapacitások lekötéséhez

93 Ehhez Dagmar Reindl: *Effektivität des vergaberechtlichen Rechtschutzes in Ungarn*. Disserta Verlag, 2010. 449.

94 BH+ 2006.475.

95 Fővárosi Törvényszék K.31582/2010/9 sz. határozata.

való jogát, és e tekintetben nincs jelentősége, hogy az E.ON Földgáz és a rendszerirányító között volt-e hatályos szerződés.

Az Európai Bíróság álláspontja alapján az E.ON Földgáz jogait potenciálisan érinti a szabályozó hatóság olyan határozata, amely módosítja az ÜKSZ-nek a kapacitásallokációval és a szűk keresztmetszetek kezelésével kapcsolatos szabályait, és ezért a nemzeti jognak biztosítania kell a kereshetőségi jogot.

Tézisek

1. A maga korában forradalmi előrelépést jelentő, a közigazgatás perlését a polgári perjog analógiájára lehetővé tevő alanyi közjogok megsértésének elmélete mára már egyre kevésbé alkalmas feladatának ellátására, ugyanis az alapjogok alanyi közjogokként történő elismerésével egyre több faktikus és közvetlen érintettség is elvben peresíthetővé vált, és ezt a korábbi elmélet csak kontúrvesztéssel, tartalmi kiürüléssel illetve bonyolult kazuisztikával tudja csak kielégíteni.
2. A közigazgatási jogban egyre több diffúz, konkrét alanyhoz nem rendelhető, de jogilag releváns érdek van, amelyek perelhetősége mellett nagyon komoly érdek szól.
3. Az uniós jog is abba az irányba nyomja a nemzeti jogokat, hogy teremtsék meg az ilyen diffúz vagy közvetett jogsérelmek esetére is a bírói utat.A közigazgatási bíráskodás kodifikációja esetén komoly érvek szólnak amellett, hogy ne az egyéni jogsérelem, hanem a releváns érdeksérelem legyen a kereshetőségi jog alapja, mert ez a dogmatikai bakugrásokat feleslegessé tenné, egységes kereshetőségi jogot biztosítana az uniós és nem uniós jogon alapuló igények esetén, és eleget tenne a modern közigazgatási joggal szemben támasztott elvárásoknak is.

NORMAKONTROLL ELJÁRÁS MINT KÜLÖNLEGES PERTÍPUS

BALOGH Zsolt*

1. Bevezető

Az 1989. október 23-ai Alkotmány és az azt követő minősített többségű törvények az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti feladatmegosztásnak egy sajátos rendjét alkották meg: a szabályozás az Alkotmánybírósághoz telepítette valamennyi normatív, míg a bíróságokhoz valamennyi egyedi döntés felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróság több döntésében kifejtette, hogy a megtámadott aktust nem elnevezése, hanem tartalma alapján bírálja el, ezért lefolytatta a vizsgálatot akkor is, ha elnevezésében se jogszabálynak, se az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősült az adott aktus, de normatív tartalma volt;[1] ugyanakkor az Alkotmánybíróság nem vizsgált semmilyen egyedi döntést, még akkor sem, ha az formálisan jogszabályban jelent meg. Az egyedi ügyek eldöntése kizárólag a bíróságok feladata volt, viszont a bíróságok normakontroll feladatot nem láthattak el.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény és a sarkalatos törvények alapvető változást hoztak az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti munkamegosztásban. Az Alkotmánybíróság normakontroll-monopóliuma megszűnt, az Alaptörvény bírósági feladatként jelöli meg a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát (és a normakontrollal függ össze a törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztása is), az Alkotmánybíróság pedig – szintén az Alaptörvény erejénél fogva – felülvizsgálhatja az Alaptörvénysértő bírósági döntéseket. A normatív-egyedi felosztást tehát egy másfajta alkotmányos feladatmegosztás váltotta fel, amelyben a munkamegosztás tiszta elveinek kialakítására van szükség.

---

* Kúriai bíró.

1 Az 52/1993. (X.7.) AB határozat szerint: „A hatáskör vizsgálatánál nem az aktus elnevezése, hanem a benne foglalt rendelkezések jogi jellege az irányadó.” Így alkotmányossági vizsgálat alá esett pl. a normatív tartalmú informális jogértelmezés is.

A normatív-egyedi felosztás helyett az Alkotmánybíróság és a bíróságok között hosszabb távon elképzelhető olyan hatáskörmegosztás is, amelyben az Alkotmánybíróság látja el a törvényhozó hatalom (törvények, házszabály, egyéb normatív határozatok) alkotmányossági vizsgálatát, amíg a bíróságok a végrehajtó hatalom (normatív és egyedi) aktusainak törvényességét. Ez a bírósági normakontroll feladatok bővülésével jár. A törvényhozó hatalom alkotmánybírósági kontrollja, és a végrehajtó hatalom törvényességének rendes-bírósági kontrollja a tiszta feladatmegosztás egy jövőbeli modellje lehet. A Kúrián belül elindult normakontroll-ítélkezés tapasztalatai ennek mindenképpen alapját képezhetik. Álláspontunk szerint e folyamat kialakításához vezető út egyik állomása a közigazgatási perrendtartás speciális szabályainak kidolgozása.

Meg kell jegyezni, hogy a fentebb vázolt nagy ívű hatáskörbővítés nélkül is érv lehet a külön közigazgatási perrendtartás elkészítésének szükségessége mellett az, hogy a rendes bíróságok is ellátnak már normakontroll tevékenységet (vizsgálják az önkormányzati rendeletek törvényességét), amely eljárás szabályai a jelenleg hatályos Pp. keretei közé nem illeszthetők, a Pp. alkalmazhatósága (vagy bizonyos esetekben épp nem alkalmazhatósága) eljárási problémákat okoz.

2. A normakontroll-eljárás sajátosságai

A rendes bírósági normakontroll az alkotmányos rendszerbe beágyazott: az önkormányzati rendeletek törvényességének bírósági vizsgálatát maga az Alaptörvény utalja a bíróságokhoz, e tárgyról három sarkalatos törvény rendelkezik: a bírósági szervezeti törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, illetve a rendeletek megsemmisítését érintően a jogalkotási törvény is.

Az önkormányzati rendeltekkel kapcsolatban a Kúria két (valójában három) hatáskört is kapott, egyrészt a rendeletek utólagos törvényességi vizsgálatát, másrészt a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának vizsgálatát, harmadrészt pedig – az Önkormányzati Tanács önértelmezése szerint – a rendeletpótlási eljárást.[2]

A Kúria normakontroll-eljárása sui generis eljárás, az eljárás alapjait nem a Pp., hanem a Bszi. mint sarkalatos törvény határozza meg. Ez egyrészt garancia, amennyiben a sarkalatos törvény nehezebben módosítható, másrészt

[2] Ld. Köm.5009/2013/3.számú határozatot.

azonban nehézkessé teszi – különösen az első években – a gyakorlat által feltárt anomáliák törvényhozói rendezését. A jelenlegi szabályozás szerint az Önkormányzati Tanács eljárására a Pp.-nek kizárólag az eljárás nyelvére, az anyanyelv használatára, a rendeltetésszerű joggyakorlásra (a pénzbírság kiszabása nélkül), a bírák kizárására, az idézésre, a kézbesítésre, a határidők számítására, a jegyzőkönyvre, az iratok megtekintésére, a másolatokra, a határozathozatalra vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. A gyakorlatban ez több eljárási nehézséget is felvetett, így pl. a felsorolásban nincs ott a hiánypótlás, mely lehetőség az eljárás során elengedhetetlennek tűnik, szövegszerű értelmezés szerint nincs lehetőség eljárás felfüggesztésére, néhány esetben a normakontroll-eljárásban is szükségessé válhat a bizonyítás (s erre sincs lehetőség).[3] Jelen állapot szerint a Kúria normakontroll eljárás során kizárólag tárgyaláson kívül dönt, ami azt is jelenti, hogy az eljárás „színtiszta" írásbeli eljárás. Tendencia viszont ezen zártság oldása.[4]

Alapkérdés tehát, hogy a normakontroll eljárás a későbbiekben maradjon-e sui generis eljárás, vagy – ahogy a címben is szerepel – váljon egy sajátos pertípussá? Álláspontunk szerint egy egységes közigazgatási perrendtartásban a normakontroll eljárásnak (a jelenlegi eljárás garanciáit megtartva) a lehető legjobban illeszkednie kell majd a többi eljáráshoz. Ezért a továbbiakban egy lehetséges szabályozási koncepció mentén ismertetjük a rendes bírósági normakontroll legfőbb sajátosságait. Mindenestre, ha az új szabályozás definiálni szeretné a közigazgatási per fogalmát, annak már tartalmaznia kell a normakontrollt is.

3. A normakontroll eljárás néhány kérdéséről

1. A hatáskör és az illetékesség. A hatáskör az Alaptörvény szerint adott: önkormányzati rendeltek törvényességének vizsgálata és törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása, illetve a rendeletpótlás.[5] Mivel a bírósági nor-

[3] Pl. amikor helyi építési szabályzatba foglalt útlejegyzéssel kapcsolatban az merül fel, hogy a – kisajátítással azonos – beavatkozás mögött nem húzódik közérdek (a tervezett út valójában magánterületet kíván összekötni közúttal).

[4] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 2013. CXXXI. törvénnyel történő módosítása nyitottabbá tette magát az alkotmánybírósági eljárást is, adott esetben feltételként szabva, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály megalkotója, a törvény kezdeményezője vagy ezek képviselőjének meghallgatása, illetve véleménye megismerése után dönt, illetve elrendelheti az indítványozó vagy harmadik személy személyes meghallgatását vagy nyilatkozattételre hívhatja fel.

[5] Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pont, és 32. cikk (5) bekezdés.

makontroll alkotmányi szabályozási tárgykör, ezért a hatáskör bővítése is csak az Alaptörvény módosítása révén képzelhető el. Fentebb kifejtésre került, hogy a végrehajtó hatalom valamennyi (normatív és egyedi) aktusának bíróságok által ellátott törvényességi vizsgálata valósítana meg tiszta feladatmegosztást az Alkotmánybíróság és a bíróságok között, a hatáskör ilyen irányú bővítése vinne a „valódi közigazgatási bíráskodás" felé. Ehhez a felülvizsgálható aktusok körét a közjogi szervezetszabályozó eszközökre (kivétel az országgyűlési határozat) és a végrehajtó hatalom rendeleteire is ki kellene terjeszteni.[6] Mindez az Alkotmánybíróság és a bíróságok közötti hatáskörmegosztás újraszabályozását igényli.

Az Alaptörvény nyitva hagyja, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességét a bírósági szervezeten belül ki látja el, általában fogalmazza meg mint bírósági feladatot. Az Alaptörvényből tehát nem következik, hogy a rendes bírósági normakontroll centralizált. A közigazgatási bíráskodáshoz kapcsolódóan nem lenne idegen egy decentralizált modell sem, amelyben, ha a bíróságok a per során törvényellenes normatív aktussal találkoznak, dönthetnek félretételükről. Ugyanakkor ennek a megoldásnak álláspontunk szerint számos buktatója is van, hiszen a joggyakorlat egységessége a normák félretétele (nem alkalmazása) tekintetében különösen fontos. Alappal merülhet fel, hogy a normakontroll decentralizált rendszerében a perben eljáró bíróság döntése ellen e tekintetben is fellebbezést kell biztosítani, így a normakontroll tárgyában végül mégiscsak a felsőbb bíróság, végeredményben a Kúria döntene. A decentralizált rendszerben is szükség lenne a többi bíróság számára tudatosítani, hogy az adott norma (önkormányzati rendelet) törvényessége vita tárgyává vált, illetve, hogy a törvényellenesség megállapítása tárgyában jogerős döntés született.

Ezzel szemben bevált a centralizált megoldás, azaz, hogy a normakontroll feladatok a Kúriánál koncentrálódjanak (egy tanácson belül).[7] Álláspontunk szerint ez a megoldás hatékonyan tudja biztosítani a jogegység megvalósulását a normakontroll eljárásban. Ebben az eljárásban a közhatalom normatív döntéseinek megítéléséről van szó, amelyben divergáló joggyakorlat még ideiglenesen sem megengedett. Amennyiben valamely perbíróság eljárása során az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényellenessége merül fel, úgy a bíróságnak

---

[6] Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság számára megteremtette a „valódi alkotmányjogi panaszt", amellyel lehetőség van bírósági döntések felülvizsgálatára és megsemmisítésére. E feladatátrendezés mentén lehet javaslatot tenni a „valódi közigazgatási bíráskodás" megteremtésére is, amely szerint a bíróságok a végrehajtó hatalom valamennyi, normatív és egyedi aktusának törvényességét vizsgálhatja.

[7] Ld. Bszi. 24. § (1) bekezdés f), g) pontok.

lehetősége van az eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál normakontroll eljárás kezdeményezésére. Így e centralizált rendszerben sincs kizárva egyik bíróság sem a normakontroll elérésének lehetőségétől.

2. A közigazgatási per megindításának feltételei kapcsán a normakontroll eljárásban mindenképpen fel kell vetni az érintettség alapján történő indítványozás lehetőséget, meghatározva ebben a tekintetben is a felek (a perképesség) fogalmát.

Jelenleg a normakontroll eljárást (azaz az önkormányzati rendelt vizsgálatára irányuló eljárást) nem indítványozhatja bárki, csak a kormányhivatalok, az eljáró bíró az előtte folyamatban lévő ügyben alkalmazandó önkormányzati rendelet vonatkozásában, illetve az alapvető jogok biztosa[8]. A szabályozás szerint tehát az önkormányzati norma csak „közvetítőkön" keresztül kerülhet bírósági felülvizsgálatra, az önkormányzati normával érintett fél nem kezdeményezheti.[9] A jelenlegi indítványozói kör alapján az objektív jogrend védelmére helyeződik a hangsúly és kevésbé érvényesül az individuális jogvédelem.[10] Holott a „közigazgatási bíráskodási helyzet" akkor áll elő, ha az érintett személy jogainak sérelme esetén beperelheti a helyi közhatalom-gyakorlást, azaz a rendeletnek mint a helyi közhatalom-gyakorlás legfontosabb eszközének a bírósági felülvizsgálatát kérheti. Ebben az esetben nem absztrakt (érintettség nélküli) normakontrollra gondolunk, hanem a fél indítványozási jogára, akkor, ha az adott rendeletet valamely ügyében rá nézve alkalmazzák.

A centralizált modell fenntartása mellett tehát fel kell vetni, hogy az eljárást kezdeményezők körét bővíteni lehetne a közigazgatási perekhez kapcsolódva. Így lehetőséget kellene biztosítani a félnek, hogy a jogerős döntésben alkalmazott jogszabállyal szemben ún. törvényességi panaszt nyújthasson be a Kúriára. Ez a lehetőség párhuzamosan élhetne a felülvizsgálati kérelem mellett (ha maga a döntés vitatott felülvizsgálati kérelem, ha a döntésben alkalmazott jogszabály törvényessége vitatott, akkor törvényességi panasz lenne az a forma, amely előterjeszthető a Kúriához). Az indítványozói kör ilyen irányú bővítése nem igényel Alaptörvény-módosítást.[11]

---

8 Ld. a Bszi. 2012. CCXI. törvénnyel történő módosítását.

9 Több olyan rendelettípus van, ahol a fél érintettsége közvetlen lehet, pl. a helyi adókat szabályozó, vagy az építésügyi rendeltek esetén.

10 Holott az alkotmánybírósági hatáskörök tekintetében épp ellentétes tendencia érvényesül az alkotmányjogi panasz „stratégiai hatáskörként" való meghatározásával.

11 A decentralizált rendszer kétségtelen előnye, hogy az eljárásban részt vevők a normakontrollt könnyebben tudják elérni, a normakontroll szorosabban kapcsolódik az egyedi ügy elbírálásához.

3. A közigazgatási perben a keresetlevél benyújtására és kellékire vonatkozóan speciális szabályok szükségesek. Ennek keretében lehetne egységesen szabályozni a normakontroll eljárást megindító beadvány kötelező kellékeit, valamennyi indítványozóra irányadóan. Jelenleg a bírói kezdeményezésre a Bszi., az ombudsmani kezdeményezésre az Alapvető jogok biztosáról szóló törvény, míg a kormányhivatali kezdeményezésre a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmaz külön-külön, de ugyanolyan tartalmú szabályokat.[12] A közigazgatási perrendtartásban egységesen, mindenkire nézve irányadó szabályokat lehetne megfogalmazni.

A kereset irányulhatna:

- törvényellenesség megállapítására;
- jogszabályi felhatalmazáson alapuló jogalkotói kötelezettség elmulasztásának megállapítására, valamint
- törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlására való felhatalmazásra.

Kérdésként merül fel továbbá, hogy bírói kezdeményezés esetén irányulhatna-e esetleg a törvényesség megállapítására? Ugyanis ha a fél kezdeményezi az ügyében eljáró bírónál, hogy forduljon a Kúriához az alkalmazandó rendelet törvényességi vizsgálatáért, a bírónak nem a fél álláspontját kell közvetítenie, hanem saját meggyőződését. Így ha törvényellenesnek találja, felfüggeszti az eljárást és a Kúriához fordul. Azonban, ha a bíró úgy gondolja – szemben a fél állításával – hogy nem törvénysértő a rendelet, akkor lényegében maga végzi el a normakontrollt: a fél kérelmét elutasítva folytatja az eljárást. A Kúria normakontroll gyakorlatában előfordult már olyan eset, amikor egy „megállapítási kereset" lehetőségének igénye merült fel.

4. Eldöntésre vár, hogy a normakontroll eljárás indítványozója milyen típusú jogszabálysértésre hivatkozhat. A törvényességi vizsgálat körében a rendelettel szemben anyagi és eljárási jogszabálysértésre jelenleg is lehet hivatkozni. A Kúria az önkormányzati rendeletek megalkotására vonatkozó garanciális (eljárási) szabályok megsértése esetén dolgozta ki (vette át) a rendeletek közjogi érvénytelenségének dogmatikáját, tehát hivatkozási alap lehet az is, hogy a rendelet közjogilag érvénytelen.[13]

---

[12] Ld. a 2011. évi CLXI törvény 48. § (4) bekezdését, a 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (2) bekezdését, a 2011. évi CLXXXIX törvény 136. § (3) bekezdését. E három törvény lényegében megismétli ugyanazt: a beadvány kötelező négy kellékét.

[13] Ld. Köf.5045/2012/5.számú határozatot.

Az anyagi és eljárási jogszabálysértés mellett felvethető, hogy az Alkotmánybíróságnak vagy a Kúriának van-e hatásköre eljárni abban az esetben, ha a rendelettel szemben nemcsak jogszabálysértés (törvénysértés), hanem alkotmánysértés is felmerül, azaz „vegyes" az indítvány. Az Abtv. e tekintetben egyértelműen fogalmaz: az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.[14] Ebből következően azok az ügyek, amelyekben az alkotmányossági és törvényességi probléma együtt jelenik meg, nem tartozik az Alkotmánybíróság kompetenciájába. Vegyes indítványok esetén így lehetőség van arra, hogy a Kúria járjon el. Ezt az álláspontot alkotmánybírósági döntések is megerősítették.[15] Az Alkotmánybíróság tehát megállapította a Kúria hatáskörét vegyes indítványok esetén, amelynek törvényi rögzítése e helyen is szükségessé válik.[16]

5. A keresetlevél alapján történő intézkedés keretében lehetne a normakontroll eljárásban kialakítani azokat a szabályokat – a keresetlevél idézés kibocsátása nélkül történő elutasítás mintájára – amely alapján lehetőség nyílik az indítvány visszautasítására:

- ha nincs hatáskör;
- ha nem a jogosulttól érkezett az indítvány;
- ha az eljárás megindítására előírt határidőt az indítványozó elmulasztja, és igazolási kérelmet sem terjeszt elő, illetve azt a bíróság elutasítja;
- nem tartalmazza az indítvány a szükséges kellékeket (és a hiány nem pótolható);
- ha felhívásra a hiányt nem pótolták és a rendelkezésre álló iratok alapján az ügy nem bírálható el;
- ha absztrakt normakontroll kérelmet (azaz kormányhivatali kezdeményezést és ombudsmani indítványt) terjesztettek elő már nem hatályos

[14] Ld. Abtv. 37. §-a.

[15] A 3097/2012. (VII.26.) AB végzés – annak kapcsán, hogy helyi építési szabályzat törvényellenessége mellett annak a tulajdonhoz való jogba ütközését is állították – ki is nyilvánítja, hogy az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre az indítványt elbírálni, ezekben az esetekben az ügyet át kell tenni a hatáskörrel rendelkező Kúriára (ezt később több más döntés is megerősítette).

[16] Probléma abból adódik, hogy az alkotmányjogi panasz indítványozója (az érintetett) nem kezdeményezheti a Kúria normakontroll eljárását, ezért a Kúria – indítványozási jog hiánya miatt – az Alkotmánybíróságról áttett panaszosok által benyújtott vegyes indítványokat kénytelen volt elutasítani. Megoldásra lásd a 2. pontot.

önkormányzati rendelet vizsgálatára;
– ha res iudicata áll fenn (ki kell dolgozni a normakontroll eljárásban az „ítélt dolog" fogalmát); stb.

E helyen lehetne rögzíteti az eljárás azon garanciális – és az eddigi gyakorlat során is bevált – jogintézményét, amely szerint az indítványt kötelező megküldeni állásfoglalás beszerzése céljából a normát meghozó szervnek (önkormányzat képviselő-testületének).

6. Jelenleg a Bszi. nem tartalmazza, a Pp.-re utalás pedig nem vonatkozik az eljárás felfüggesztésére. Így – pusztán a törvényszöveg nyelvtani értelmezése alapján – a Kúria normakontroll eljárásában nincs lehetőség az eljárás felfüggesztése mellett a magasabb jogszabály vizsgálatát kérni az Alkotmánybíróságtól, esetleg az Európai Unió Bíróságához fordulni előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve, vagy előzetesen eldöntendő más kérdés bevárása esetén.

6.1. Az Alkotmánybírósághoz fordulás normakontroll eljárásban is szükségessé válhat. Így pl. tipikus önkormányzat-védelmi normakollízió áll fenn abban az esetben, ha a helyi rendelet ellentétes ugyan kormányrendelettel, de a kormányrendelet törvényessége vagy alkotmányossága merül fel (mert pl. a kormányrendelet sérti az önkormányzati önállóságot garantáló törvényi szabályt). Ilyenkor kézenfekvő, hogy a normakontroll-tanács az Alkotmánybírósághoz forduljon. (Korábban az Alkotmánybíróságon belüli egységes normakontroll és a szoros összefüggés okán az Alkotmánybíróság a normahierarchiát maga állította helyre.) A Kúria Önkormányzati Tanácsának gyakorlatában volt már olyan ügy, amelyben az önkormányzati rendelet megalkotására felhatalmazó törvény alkotmányossága vált vita tárgyává. Ebben az ügyben az Önkormányzati Tanács az Alaptörvény és az alkotmánybírósági törvény bírói kezdeményezésre vonatokozó szabályai (tehát nem a Bszi. és a Pp.) alapján függesztette fel eljárását és fordult az Alkotmánybírósághoz a felhatalmazó törvényi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezve.

6.2. Izgalmas elméleti és egyben gyakorlati kérdés, hogy a Kúria normakontroll eljárás során fordulhat-e előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése érdekében az Európai Unió Bíróságához? Különösen annak tükrében, hogy az európai alkotmánybíróságok is igen megosztottak a tekintetben, hogy a normakontroll során éljenek-e ezzel az eszközzel. A magyar Alkotmánybíróság még ilyen kezdeményezéssel nem élt. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a normakontroll eljárása során már találkozott olyan üggyel, amelyben a helyi ren-

delet megítéléséhez nem lett volna haszontalan megtudni, hogy a törvénynek (amelyhez a rendelet viszonyult) az európai unió jogának fényében milyen értelmet lehet tulajdonítani. Tehát az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése nem vethető teljesen el.

6.3. Normakontroll eljárásban az eljárás felfüggesztése szükségessé válhat akkor is, ha az érdemi elbírálás olyan kérdés előzetes eldöntésétől függ, amelyben valamely szerv előtti eljárás folyamatban van (pl. ha a rendelet törvényellenességének vizsgálatakor, magának a törvény vonatkozó szabályának alkotmányossági vizsgálata van folyamatban az Alkotmánybíróság előtt, vagy pl. ha folyamatban van akár a vizsgált önkormányzati rendelet, akár a magasabb jogszabály – ügy eldöntésére kiható – módosítása stb.)

6.4. Az eljárás felfüggesztése körében felvethető egy olyan megoldás lehetővé tétele, amikor a Kúria megállapítja ugyan a törvényellenességet, de a megsemmisítésre irányuló eljárást felfüggeszti. Ez egy kivételes eljárási lehetőség lenne, amikor is a törvényellenesség megállapítása mellett a Kúria a jogkövetkezményt nem vonja le azonnal, hanem azt valamilyen jövőbeli feltétel beálltához köti.[17]

7. A normakontroll eljárás során újragondolandó, hogy ez az eljárás nemperes eljárás maradjon-e?

A Bszi. szerint az indítványt az önkormányzatnak meg kell küldeni állásfoglalás beszerzése céljából. Ez a jogintézmény a gyakorlatban hasznosnak bizonyult, lehetőséget biztosít még az érdemi elbírálást megelőzően arra, hogy az önkormányzat is kifejthesse álláspontját (megvédhesse a rendeletét). A Bszi. alapján lehetőség van a jogi képviselő meghallgatására, a meghallgatásra másokat is meg lehet hívni, a normakontroll-tanács szakértőt vehet igénybe, nyilatkozattételre hívhat fel, véleményt kérhet állami vagy önkormányzati szervtől.[18]

Kétségtelen, hogy ezen eszközök is viszonylag széles tárházát adják annak, hogy normakontroll eljárásban is megalapozott döntést lehessen hozni. Ugyanakkor – különösen, ha az indítványozói kör bővül, s egyfajta érintettség is elég lesz az indítvány benyújtására – felmerülhet a tárgyalás tartásának szük-

[17] Hasonló eljárási lehetőséggel élt az Alkotmánybíróság pl. a 37/1992. (VI.10.) AB határozatában, amelyet követett a 17/1993. (III. 19.) AB határozat.

[18] Bszi. 52–53. §.

ségessége (ahol végül is szemben áll egymással az indítványozó és a jogalkotó képviselője). Tehát a felülvizsgálati kérelem elbírálásának mintájára, ha a felek valamelyike kéri a tárgyalás tartását, akkor tárgyalást kelljen tartani, egyébként pedig az indítványt a Kúria tárgyaláson kívül bírálja el.

Jelenleg a Bszi. alapján – a nemperes eljárások mintájára – személyes meghallgatásra van lehetőség. Ha az eljárásban részt vevők kérték, a Kúria Önkormányzati Tanácsa minden esetben tartott személyes meghallgatást, amelynek tapasztalatai hasznosíthatók voltak az eljárás során.

8. Az indítványhoz kötöttségről. Álláspontunk szerint közigazgatási perekben a kereseti kérelemhez kötöttség alapos átgondolásra szorul. Normakontroll eljárásban maga a Bszi. oldja fel az indítványhoz kötöttséget azzal, hogy bár a Kúria az indítványhoz kötve van, de az önkormányzati rendeletnek az indítványban megjelölt rendelkezésével szoros összefüggésben álló más rendelkezését is vizsgálhatja.[19] Az indítványon való túlterjeszkedés lehetősége az objektív jogrend védelmének szempontját tükrözi. Álláspontunk szerint az indítvány viszonylag szabad kezelésébe bele kell, hogy tartozzon az is, hogy ha a normakontroll-tanács más érvet is talál, mint amit az indítványozó vagy állásfoglalásában a jogalkotó kifejtett, ezt is felhasználhassa döntése indokolásában.

9. A normakontroll eljárásban speciális probléma a hatályosság kérdése, azaz, hogy „mit kell mérni mihez". A vizsgált rendelet vonatkozásában szilárd rendező elvek vannak: absztrakt normakontroll esetén (kormányhivatal és ombudsmani kezdeményezés) csak a hatályos rendelet vizsgálatára van lehetőség, konkrét normakontroll eljárás során (bírói kezdeményezés és egy esetleges „törvényességi panasz" esetén) hatályon kívül helyezett normát is vizsgálhat a Kúria. Nem ilyen szilárd viszont, hogy a magasabb jogszabály – amihez a rendelet viszonyul – elbíráláskor hatályos szövegét, vagy az önkormányzati rendelet megalkotásakor hatályos szövegét, vagy konkrét normakontroll során esetleg az alapul fekvő jogviszonyban alkalmazandó hatályos szövegét kell figyelembe venni. A Kúria – lényegében az alkotmánybírósági ítélkezés mintájára – főszabályként azt állította, hogy az önkormányzati rendeletek törvényességi vizsgálata során az önkormányzati rendeletet (vizsgált rendelkezését) mindig a hatályos törvényekhez és a hatályos más jogszabályokhoz méri. Absztrakt normakontroll hatáskörében eljárva a Kúriának az Alaptörvényből és törvényből eredő feladata, hogy az önkormányzati normákat a törvényekkel összhang-

[19] Bszi. 55. § (1) bekezdés.

ba hozza, illetőleg – az új jogalkotást tekintve – összhangban tartsa.[20] Az önkormányzati rendszer hatályos szabályainak a mindenkor hatályos törvényekkel és más jogszabályokkal kell összhangban állni.[21]

Ugyanakkor bírói kezdeményezés esetén ez az út nem feltétlenül járható, hiszen a Pp. szerint a bíróság a közigazgatási határozatot főszabályként a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül.[22] Így az eljáró bíró aspektusából az alkalmazandó jognak a kérelem benyújtásakor, a határozat meghozatalakor hatályos sávja a releváns. Ezért bírói kezdeményezés esetén a bíró által alkalmazott rendeletet az akkor hatályos magasabb jogszabályhoz kell mérni, s nem a normakontroll eljáráskori (elbíráláskori) hatályos szöveghez. Tehát nemcsak a hatályát vesztett rendeletet, hanem a hatályon kívül helyezett magasabb jogszabályt is figyelembe kell venni, ha ez az idődimenzió az irányadó a bíró által alkalmazott jog tekintetében.

Az „alkalmazandó jog" tehát a normakontroll eljárásban is átgondolandó, adott esetben szabályozást igényel.

10. A Bszi.-ben szabályozott döntési típusok – álláspontunk szerint – korrekciókra szorulnak. Normakontroll eljárásban rendező elv, hogy a tanács érdemi döntése határozat, a nem érdemi pedig végzés. A határozat lehet törvénysértést megállapító (megsemmisítés, mulasztás), rendeletpótlásra felhatalmazó és elutasító. A végzések típusait illetően álláspontunk szerint szükség lenne visszautasító végzésre (lásd 5. pont), eljárást felfüggesztő végzésre (lásd 6. pont). Az eljárást megszüntető végzés lehetősége adott (ha az indítványozó indítványát visszavonja, vagy ha absztrakt normakontroll esetén az eljárás alatt a normát hatályon kívül helyezték).

11. A törvényellenesség egyik jogkövetkezménye a vizsgált jogszabály (jogszabályi rendelkezés) megsemmisítése. Főszabály az ex nunc hatályú megsemmisítés, de – ha a jogbiztonság, vagy az indítványozó valamilyen különösen fontos érdeke indokolja – a megsemmisítés lehet ex tunc és pro futuro hatályú.

---

[20] Ld. Köf.5.031/2012/11. számú határozatot.

[21] Egy példával élve: abban az esetben, ha az önkormányzati rendeletbe foglalt parti sáv 3 méter, mert a rendelet megalkotásakor a törvény 3 métert írt elő, akkor a megalkotáskor a rendelet nem volt törvénysértő. Azonban, ha törvény ezt követően módosul, s a törvényhozó úgy döntött, hogy a környezet védelme érdekében a parti sávot 6 méterre növeli, akkor könnyen belátható, hogy az önkormányzati rendeletet is módosítani kell 6 méterre. Ilyenkor az elbíráskor hatályos magasabb jogszabályhoz mérjük.

[22] Pp. 339/A. §.

A gyakorlatban ez nagyfokú mérlegelést biztosít a normakontroll-tanácsnak, e lehetőség mindenképpen megőrzendő.

A Bszi. a jogkövetkezmények tekintetében átvette az alkotmánybírósági törvények szövegét. Mind az Abtv., mind a Bszi. szerint a megsemmisítés nem érinti a hatályvesztést megelőzően létrejött jogviszonyokat, valamint a belőlük származó jogokat és kötelezettségeket. Ugyanakkor még az alkotmánybírósági gyakorlatban sem teljesen tisztázott, hogy a visszaható hatályú megsemmisítésnek mi a gyakorlati következménye.[23] Ha a lezárt jogviszonyok védelmére vonatkozó szabályt az ex tunc hatályú megsemmisítésre is vonatkoztatjuk, akkor az nem jelenthet in integrum restitutiót, nem jelentheti azt, hogy úgy kell tekinteni, mintha a norma létre se jött volna. Ugyanakkor az ex tunc megsemmisítés mégiscsak azt jelenti, hogy a már létrejött jogviszonyok alól kicsúsztak a jogszabályok. Egyik értelmezés szerint a jogviszonyok már állandósultak, így, ha később a jogi alapjuk megszűnik, az nem érinti a létrejött jogviszonyokat; a másik értelmezés szerint viszont a jogi alap megszűnésével a jogviszonyok felülvizsgálatára van szükség. Részünkről a „radikálisabb" megoldást támogatjuk, nevezetesen az ex tunc megsemmisítés jelentse azt, hogy a létrejött jogviszonyokat is felül kelljen vizsgálni.[24] Természetesen az ezzel való élés lehetősége csak kivételes lehet.

A törvényellenesség jogkövetkezményének másik formája a törvényellenesség megállapítása megsemmisítés nélkül. Erre akkor kerülhet sor, ha a vizsgált rendelet már nincs hatályban, de konkrét normakontroll (bírói kezdeményezés) során azt mégis vizsgálja a normakontroll-tanács. Megsemmisíteni (hatályon kívül helyezni) hatályon kívül helyezett normát nem lehet. Ebben az esetben a határozat rendelkező része megállapítja a törvényellenességet, de mivel konkrét normakontrollról van szó, le kell vonni a törvényellenesség jogkövetkezményét az egyedi ügyre is. Ez az alkalmazási tilalom kimondása.

A törvényellenesség további jogkövetkezménye lehet a törvényellenes norma alkalmazási tilalmának elrendelése. A Bszi. e tekintetben korszerűbb szabályt tartalmaz, mint az Abtv. A Bszi kimondja: ha az önkormányzati rendeletnek a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben alkalmazandó rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói kezdeményezés alapján kerül sor, az önkormányzati rendelet megsemmisí-

[23] Ld. pl. az ún. bírói nyugdíjjal kapcsolatos 33/2012. (VII. 17.) AB határozathoz kapcsolódva a visszamenőleges hatályú megsemmisítés következményének számos eltérő értelmezését.

[24] Önkormányzati rendeleteknél könnyen belátható ez, pl. olyan esetben, amikor a rendeletalkotással (pl. ingatlanértékesítés szabályozásánál) magának a helyi közösségnek okoz nyilvánvaló hátrányt a képviselő-testület.

tett, illetve más jogszabályba ütközőnek ítélt rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.[25] Ilyen általános alkalmazási tilalom elrendelését az Abtv. nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára, a Bszi. szabálya mindenképp megőrzendő. Alkalmazási tilalmat természetesen hatályos jogszabály megsemmisítése mellett is el lehet rendelni.

Törvényellenesség jogkövetkezménye lehet a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása. A mulasztást az Alaptörvény és a Bszi. ugyan nem jogkövetkezményként, hanem önálló hatáskörként nevesíti,[26] de lényegét tekintve törvényellenes helyzetből következik a szabályozás szükségessége. A helyi önkormányzatok autonóm jogalkotói hatáskörükben, másrészt törvény felhatalmazása alapján alkotnak rendeletet. A törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak -e rendeletet (pl. a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása.[27] Törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztása vonatkozhat a felhatalmazás alapján szükséges rendelet egészére, de vonatkozhat valamely már meglévő rendeleten belül a törvényből eredő garanciális szabályok hiányára is. Ha a Kúria megállapítja a mulasztást, felhívja az érintett jogalkotót a szabályozási kötelezettség teljesítésére.

A törvényellenesség „távoli jogkövetkezménye" a rendeletpótlásra való felhatalmazás. A jogintézmény az Alaptörvény 31. cikk (5) bekezdésén alapul. Ez az eljárás a mulasztás megállapítását és nemteljesítését követő új eljárás, amelyet a kormányhivatalnak külön kell kezdeményezni. A Kúria kialakított gyakorlata szerint rendeletpótlásra való felhatalmazást megelőzően is elküldi a kormányhivatali kezdeményezést az érintett önkormányzatnak állásfoglalás beszerzése céljából, ezzel mintegy utolsó lehetőséget biztosítva a jogalkotási feladat teljesítésére. A rendeletpótlás az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amelynek megfelelő garancián kell nyugodnia. Alkotmányos garancia,

[25] Ld. Bszi. 56. § (5) bekezdés.

[26] Az Abtv. már nem hatáskörként, hanem a hatáskörgyakorlás jogkövetkezményeként szabályozza a mulasztás megállapításának lehetőségét; ld. Abtv. 46. §.

[27] Ld. Köf. 5009/2013/3. határozatot.

hogy rendeletpótlásra csak bírósági felhatalmazás alapján kerülhet sor. További garanciákat a közigazgatási perrendtartás is beépíthet.[28]

E körben kell megemlíteni, hogy abban az esetben, ha a Kúria a rendeletet megsemmisíti, azonban az érintett önkormányzat a rendelet hivatalos közzététele során a hatályvesztést nem tünteti fel, lehetőséget kellene teremteni a kormányhivatali fellépésre.

4. Záró gondolatok

Összességében megállapítható, hogy a normakontroll eljárás egy leendő közigazgatási perrendtartás keretei közé illeszthető. Technikai megoldásként talán megvalósítható az is, hogy nem külön fejezet szól a normakontroll sajátosságairól, hanem egy egységes szabályozási koncepció mentén, a perrendtartás szabályai között – ahol szükségessé válik – külön lehet utalni a normakontroll pertípus eltérőségére. Garanciális okokból indokoltnak tűnik e szabályok sarkalatosságának fenntartása akkor is, ha a közigazgatási perrendtartásba kerül.

[28] Ld. pl. a gyakorlat által kialakított – a rendeletpótlást elrendelő határozat meghozatala előtti – újbóli állásfoglalás beszerzését az önkormányzattól. Ilyenkor lényegében kap még egy (immár sokadik) esélyt a rendelet megalkotására.

A REGIONÁLIS KOLLÉGIUMOK SZEREPE A JOGEGYSÉG ELŐMOZDÍTÁSÁBAN A KÖZIGAZGATÁSI PEREKBEN

DEMJÉN Péter*

Az új Alaptörvény hatálybalépését követően a bírósági reform eredményeként létrejött új közigazgatási és munkaügyi bíróságok a közigazgatási és a munkajogi ügyszak elkülönült szakbíróságaként kezdték meg tevékenységüket.

2013. évben kezdték meg a működésüket a regionális kollégiumok, amelyek ezen két ügyszak szakmai tevékenységét területileg regionális alapon fogják össze, egyik legfőbb célként kitűzve az egységes jogalkalmazás érvényesülésének elősegítését.

A regionális kollégiumok működésének elemzése során nem mellőzhetjük a bírói függetlenség alkotmányos alapelvének és az egységes jogalkalmazás, a jogegység kérdéskörének az érintését.

1. Jogegység és bírói függetlenség

1. 1. Az egységes jogértelmezés jelentősége a demokratikus a jogállamban

A jogász társadalom egy részében erős kételyek fogalmazódnak meg, amikor az egységes jogalkalmazás kérdése felmerül. Ezen álláspont szerint a bírói függetlenség, az ügyek egyedi jellege, a jogalkalmazás szabadsága eleve kérdőjelessé teszi az egységes jogalkalmazás érvényesülésének lehetőségét. Ezen felfogás szerint az egységes jogértelmezés a bírói függetlenség ellenében ható kívánalom.

* Törvényszéki bíró, kollégiumvezető (Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium).

Magyarország Alaptörvényének XV. cikk (1) bekezdése szerint a törvény előtt mindenki egyenlő.

A jogállamiság egyik legfontosabb eleme a jogbiztonság követelménye. A jogbiztonság nem létezhet jogegység nélkül. A jogalkalmazás egységének alkotmányos alapja a törvény előtti egyenlőség; ez pedig azt jelenti, hogy a törvényeknek mindenki számára azonosnak kell lenni. A jogszabályok azonossága mellett jogegységen értjük a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának az egységét is, ami az azonos tárgyú bírósági döntések tartalmának egymáshoz való viszonyát fejezi ki. Tehát a jogegység és a jogbiztonság szoros kölcsönhatásban állnak egymással; annál erősebb a jogállamiság, minél inkább elősegíti a jogbiztonság megvalósulását a bírósági jogalkalmazás egysége.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a jogalkalmazás egységességének kérdésével. Dr. Bragyova András alkotmánybíró a 40/2007.(VI. 20.) AB határozathoz fűzött különvéleményében kifejtette, hogy „a jogalkalmazás egységét – amely az alkotmányos egyenlőség érvényesülésének és a jogállamnak is nélkülözhetetlen feltétele – a bíróságok rendszerint minden külső beavatkozás nélkül biztosítják. A bírák elméleti és gyakorlati szakmai képzettsége hasonló, ezért az általuk elfogadott szakmai érvelési szabályok – elsősorban a helyes jogértelmezés módszereiről vallott felfogásuk, jogdogmatikai fogalmaik, az általuk elfogadott jogi következtetési és igazolási szabályok – is azonosak, vagy hasonlóak. Így a bírák által elfogadott, általános jogi meggyőződéssé váló állandó bírói gyakorlat, a szakirodalom és nem utolsó sorban a közzétett (nem kötelező) bírósági határozatok tekintélye együttesen a legtöbb jogi kérdésben „maguktól" létrehozzák és fenntartják a bírói gyakorlat, azaz „a jogalkalmazás" egységét. Minden bírói döntés szükségképpen valamilyen módon kapcsolódik más bíró döntéseihez. Igaz az az állítás, hogy a bírák számára a helyes bírói ítélet az a döntés, amelyet a többi bíró hozna ugyanabban az ügyben. A joggyakorlat egységének biztosítására tehát akkor van (és csak akkor lehet) szükség, ha a joggyakorlat egysége nem alakul az előbb vázlatosan leírt módon, a bíróságok – azaz a bírói döntések – folyamatos értelmező, jogfejlesztő tevékenysége révén. Ha az egység hiánya az egymástól különböző bírói határozatok alapján kiderül, akkor (de csak akkor) valóban szükség van a jogalkalmazás egységének biztosítására."

Bár „a bírák számára a helyes bírói ítélet az a döntés, amelyet a többi bíró hozna ugyanabban az ügyben", ahogyan arra a hivatkozott alkotmánybíró is utalt, az írott jogszabályoknak, az írott törvény normatív jellegének azonban korlátai vannak. Egyrészt valamennyi jogszabály nem ad megoldást mindenfajta jogvitára, másrészt a jogszabályok nem fogalmazzák meg minden esetben

pontosan és közérthetően a társadalmi viszonyokat szabályozó rendelkezéseket. Az adott társadalmi viszonyra vonatkozó jogszabályi rendelkezések bizonyos esetekben pedig többféle megoldást kínálnak a jogalkalmazónak, vagyis a jogszabály értelmezésének nemcsak egy kizárólag helyes kimenetele lehet. Ilyen esetben nemcsak egyetlen, hanem többféle „igazságos" megoldás lehetséges a jogalkalmazó számára. Azt is látni kell, hogy valamennyi társadalmi viszonyt nem lehet pontosan, patikamérlegen kimért jogszabályi rendelkezésekkel szabályozni, több esetben indokolt általános megfogalmazásokat, adott esetben generálklauzulákat alkalmazni a jogszabályokban, ami minden esetben a jogalkalmazó számára tágabb kereteket biztosít, azaz a jogalkalmazók számára mérlegelési lehetőséget jelent döntéseik meghozatalánál. Annak ellenére tehát, hogy az írott törvény normatív jellegének korlátai vannak, a jogalkalmazó döntési kényszerben van, azaz függetlenül attól, hogy egy adott jogszabály nem világos, egyértelmű, avagy többféle „igazságos" megoldást kínál, az adott tényállásra a jogalkalmazónak azt alkalmaznia kell és döntést kell hoznia.

Mindez jól érzékelteti, hogy – ezen anomáliákból következően – különböző döntések születhetnek az azonos vagy hasonló tényállások mentén. Mindez pedig azt jelenti, hogy a bírónak a jogszabályok normáit alkalmaznia kell akkor is, ha azok pontosan és közérthetően nem tartalmazzák a rendelkezéseket, alkalmaznia kell a joghézagok kitöltésére is, de alkalmaznia kell a törvény által a leghelyesebbnek tartott értelmezés elérése végett is. Ez pedig nem jelent mást, minthogy a bíró számára az írott törvény értelmezése a joghézagok kitöltése útján jogalkotói tevékenységet jelent, mely tevékenység gyakorlatilag kiigazítja az írott normák jogalkotó által elkerülhetetlen korlátait. Ha pedig a bírák értelmezik, alkalmazzák és sok esetben kipótolják a törvény hiányosságait, akkor a jogállamban mindez a jogalkotó számára felveti az általános jogelvek meghatározásának szükségességét, mely jogelvek irányt mutatnak a bírák számára a jogalkalmazásban.

Ezzel összefüggésben fejtette ki az Alkotmánybíróság *42/2004. (XI. 9.) AB határozatában,* hogy „önmagában azzal a ténnyel nem sérül a jogalkotói hatalom, benne a törvényhozói hatalmi ág alkotmányos jogköre, hogy a bírói hatalom a jogszabályoknak egységesen alkalmazandó tartalmat ad. A „bírói jogalkotás", amíg az kizárólag a jogszabályok értelmezésén alapul (amíg a bírói-ítélkezési hatalom nem veszi át alapvetően és közvetlenül a jogalkotás funkcióját), nem kerül ellentétbe a hatalommegosztás elvével."

A jogegységből a törvény előtti egyenlőség és a jogbiztonság elvének megvalósulása következik és ezen elvek érvényesülését nem lehetne garantálni, ha az azonos tényállás melletti ügyeket minden esetben más módon oldaná meg,

eltérő vagy változó jogalkalmazás mellett a jogalkalmazó, és ily módon ellentmondó határozatok születnének. Mivel pedig a bíráknak egyidejűleg kell értelmezniük, alkalmazniuk a törvényt, illetve sok esetben kipótolni annak hiányosságait, a fenti jogelvek által megkívánt módon egységes és általános módon, mindez megköveteli, hogy mivel a jogalkalmazó kénytelen a fentiek szerint egyfajta jogalkotó tevékenységet is végezni, a bírói tevékenység során követett elvek egységesek legyenek, amely elvezethet oda, hogy az egyes ügyeknél alkalmazott szabályok általános szabályként való alkalmazhatósága az azonos, illetve hasonló ügyekben megvalósuljon.

Ily módon garantálható a jogbiztonság, amely azon a meggyőződésen alapszik, hogy a törvényeket egyformán alkalmazzák.

Magyarországon a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény megszüntette az ítélkezés elvi irányításának a korábbi rendszerét, helyette pedig a jogegységi eljárás jogintézményét vezette be. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) ugyancsak a jogegységi eljárás alapján hozott, a bíróságokra kötelező jogegységi határozat intézményét tartotta fenn.

Hazánkban az igazságszolgáltatás mint hatalmi ág élén a Kúria áll, s az Alaptörvény szerint a Kúria feladata a bírósági jogalkalmazás egységének a biztosítása a törvény keretei között. A jogegység biztosításáért a Kúria felelős tehát elsődlegesen, azonban valamennyi bírósági szintnek a maga területén megvan a feladata ebben.

1.2. A bírói függetlenség mint a jogállam pillére

A bírói függetlenség alkotmányos alapelv, melyet az Alaptörvény ide vonatkozó rendelkezései (26. cikk) biztosítanak.

A bírói függetlenség és a jogegységre törekvés alkotmányos elvei között egyes vélemények ellentétet látnak. Ezek szerint a bírói függetlenséget nem lehet alávetni a jogegység megteremtésére irányuló kezdeményezéseknek, a jogegység megvalósítása iránti szándéknak. A bírói függetlenség ugyanis olyan, a hatalmi ágak elválasztását garantáló, a bírói hatalmi ágnak a többi hatalmi ágtól való különállását biztosító alkotmányos alapelv, amely erőteljesen megkérdőjelezi a vélemény megfogalmazói szerint az azzal szemben ható jogegység iránti törekvéseket.

A bírói függetlenség elve átfogó jellegű. Csakúgy, mint a jogbiztonság, a bírói függetlenség is alapvető eleme a jogállamiságnak; így egyike, a több, néha egymással versenyző jogi és alkotmányos értékeknek, tükrözi a törvényhozás

és a végrehajtó hatalom viszonyát is. A bírói függetlenség elve meghatározza a bíróságok, de az egyes bíró helyzetét is mind egyénenként, mind kollektíven. A bírói függetlenséget általában megkülönböztetik a bírói pártatlanságtól, mivel a bírói függetlenség a bírónak a felekkel szembeni szervezeti, a bírói pártatlanság pedig a perbeli viszonyát tükrözi. Ez a két fogalom azonban gyakorta átfedi egymást. Így beszélhetünk az egyes bíró és a bírói testület kollektív függetlenségének a kérdéséről.

Az Alkotmánybíróság *17/1994. (III. 29.) AB határozatában* az alábbiakat fejtette ki a bírói testület kollektív függetlenségéről: „Az alkotmányellenes hatalomösszpontosítás veszélye az egyes hatalmi ágakat különbözőképpen és különböző mértékben érintheti, a bírói „túlhatalom" veszélye azonban a kontinentális jellegű jogrendszerekben eleve csekély. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bírói hatalomkoncentráció – a bíróságoknak az államéletben betöltött sajátos szerepe folytán – kevésbé merülhet fel azokban az alkotmányos rendszerekben, amelyekben elkülönült alkotmánybíráskodás honosodott meg. Ezekben a rendszerekben a bírói hatalom fő megnyilvánulását jelentő ítélkezési tevékenységbe történő bármely külső beavatkozás sokkal súlyosabb fenyegetést jelent az alkotmányos berendezkedésre, mint a bírói hatalom esetleges túlsúlya. Ezért az alkotmányos biztosítékoknak alapvetően arra kell vonatkozniuk, hogy a bíróságok és a másik két hatalmi ág között ne jöjjön létre olyan politikailag meghatározott függés, mint a Parlament és a Kormány között. Amíg tehát a végrehajtó hatalom korlátozását mind a parlamenti ellenőrzés intézményeinek megteremtésével, mind a közigazgatás bírói kontrolljának általánossá tételével indokolt és alkotmányosan szükséges biztosítani, addig a bírói hatalomba való külső beavatkozásnak szigorúbbak és alapvető garanciális elveken nyugvók az alkotmányos korlátai." [17/1994. (III. 29.) AB határozat, ABH 1994, 84, 85–86.]

Az Alkotmánybíróság fenti határozatában a parlamentáris demokráciák sajátosságaira is tekintettel kiemelt hangsúlyt helyezett a semleges „bírói hatalom" függetlenségére. Az egyes bíró függetlenségével kapcsolatban a *42/2004. (XI. 9.) AB határozatban* pedig a következőket hangsúlyozza: „az Alkotmánybíróság megítélése szerint a bíróságok önálló jogértelmezése része a bírói függetlenségnek, melynek során – ha az alkotmányos keretek között marad – természetes, hogy a jogszabályok tartalma az esetekhez igazodóan szűkítő vagy bővülő értelmezést kap. Az így létrejött különböző jogértelmezések egységesítése alkotmányos érdek, az igazságszolgáltató hatalmi ág feladata." A *38/1993. (VI. 11.) AB határozat* rámutatott: „A »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg. A csak a törvényeknek való alávetettség nemcsak a másik két hatalmi ág befolyását zárja ki tehát az ítélkezésre, hanem – az

Alkotmány határai és követelményei között maradó – független, folyamatos és rendszerképző törvényértelmezés és jogalkalmazás révén is biztosítja a bírói függetlenséget." (ABH 1993, 256, 262.)

Ahogyan arra már utaltam, a jogegység ugyanakkor a jogállamiság alapja, a jogállam megvalósulása elképzelhetetlen a jogegység biztosítása nélkül. Az egyén számára a jogegységet közvetett módon a törvény előtti egyenlőség elve biztosítja, azonban mindennek ellenére az egységes jogalkalmazás nem önmagában való cél. A bíráknak megvan a lehetősége, hogy a bírói mérlegelés körében, az adott tényállás által megkövetelt keretek között, adott esetben eltérjenek a magasabb bírói fórumok által eseti döntéseikben megfogalmazott elvektől, amennyiben azt a jog alkalmazásának rugalmassága megköveteli.

A bíróságok függetlensége az egyén védelmét szolgálja, azonban felmerülhet a kérdés, hogy milyen mértékben szolgálhatja, illetve gátolhatja az egységes jogértelmezésre való törekvés a függetlenségnek az érvényesülését.

Az egységes jogértelmezés és a bírói függetlenség alkotmányos elvei vonatkozásában megállapíthatjuk, hogy egyik sem kizárólagos. A jog egységét nem a bírói függetlenséggel, hanem más értékekkel szemben kell egyensúlyba hozni. Így például az időszerűséggel, vagy rugalmassággal, amelyek ugyancsak alapvető fontosságúak a jogalkalmazás szempontjából. Az egységes jogértelmezés a jogállam, illetve a bíróság tekintélyének is a megalapozója, ezért álláspontom szerint a két fogalom egymással nem ellentétes, mindkettőnek megvan a maga szerepe.

Természetesen a jogegység keretében megfogalmazott jogalkalmazási elveknek uralkodó szerepe van, az azoktól való eltérésnek korlátai vannak és kérdésként merülhet fel az is, hogy milyen mértékig kell tiszteletben tartania a bírónak a jogegység elvét, s ahhoz mennyiben kell ragaszkodnia. Mindenesetre azt leszögezhetjük, hogy bírósági szinten is bizonyos mérlegelési lehetőségnek lennie kell. Az eltérő jogértelmezésekre szükség van ahhoz, hogy magát a jogot a dinamikusan változó, aktuális társadalmi, gazdasági viszonyokhoz lehessen alakítani, azokra lehessen alkalmazni és ily módon erősíteni lehessen a jogrenddel a párbeszédet. A bírói függetlenség és a jogegységre törekvés között tehát nincs ütközés, a bírónak a mérlegelés keretében lehetősége van az adott tényállásra alkalmazni a jogszabályokat és a törvényeknek, illetve meggyőződésének megfelelő döntést meghozni. Ennek lehetőségét kizárni nem lehet. Ez a törekvés azonban nem ellentétes a legfelsőbb bírói fórum döntéseiben, kollégiumi véleményeiben, stb. megnyilvánuló jogalkalmazási elvek alkalmazásával.

1.3. A jogegység eszközei és szervezeti háttere hazánkban

Magyarországon klasszikus értelemben vett precedens jog nem létezik, azonban a jogegység megteremtéséért alkotmányos felelősséggel tartozó Kúria eseti döntései, illetve kollégiumi véleményei, elvi bírósági döntései, határozatai nyilvánvalóan hatnak a bíróságok és az egyes bíró jogértelmezésére. Egy adott bíróságon belüli bírák is hajlamosak figyelembe venni egy-egy másik bírói tanács korábban, azonos tényállás mellett hozott döntéseit, de nyilván a jogegységért felelős legfelsőbb bírói fórum döntései egyértelműen befolyásolják az alsóbb szintű bíróságok által hozott döntések kimenetelét.

Magyarországon a bírósági szervezetrendszer szakmai csúcsán a jogegység biztosításáért alkotmányos felelősséggel tartozó Kúria áll. Azonban valamennyi bírósági szintnek megvan a saját illetékességi területén a maga feladata, illetve a jogegység megteremtésében a felelőssége is. A közigazgatási jog, illetve a munkajog területén a járásbíróság szintű szakbíróságok, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok az ítélkezés 'frontvonalában' a legfőbb információforrást jelentik. A közigazgatási és munkaügyi bíróságok, törvényszékek és a Kúria közé beékelődve pedig – a közigazgatási és a munkaügyi ügyszakban – a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégium, az eddigi foghíjas középszinten teremti meg 'kapocs' szerepével az alsó és legfelsőbb szint között az összeköttetést.

Magyarország Alaptörvényének 25. cikk (3) bekezdése szerint a Kúria biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét. A jogegység legfőbb letéteményese tehát a Kúria a bírósági szervezetrendszerben és a Bszi. 25.§-a szerint ezen feladatának ellátása körében jogegységi határozatokat hoz, melyek a bíróságokra kötelezőek, továbbá joggyakorlat-elemzést folytat jogerősen befejezett ügyekben, elvi bírósági határozatokat és elvi bírósági döntéseket tesz közzé, kollégiumi véleményeket fogad el.

A Kúria legfőbb eszköze tehát a jogegység biztosításában a bíróságokra kötelező jogegységi határozatok meghozatala. Jogegységi eljárásnak akkor van helye, ha

a) a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében elvi kérdésben jogegységi határozat meghozatala, korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése szükséges, vagy
b) a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozatként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől.

A *jogegységi eljárás* lefolytatásának szükségessége tehát leginkább akkor merül fel, amennyiben valamely elvi kérdésben a törvényszékek vagy az ítélőtáblák között eltérő gyakorlat alakult ki, vagy a Kúria egyes tanácsai ellentétes határozatokat hoztak adott jogkérdésben. Azonban az egyéb eszközök igénybevételének is kiemelkedő jelentősége van. A jogegységi határozathoz képest a joggyakorlat-elemzés, illetve az elvi bírósági határozatok, döntések közzététele nagyobb számban történhet, vagy inkább úgy lehet megfogalmazni, hogy a joggyakorlat nagyobb körét fedi le, mint a legkiélezettebb helyzetekben alkalmazott jogegységi eljárás, illetve jogegységi határozatok meghozatala.

Az *elvi bírósági határozatok, elvi bírósági döntések* közzétételével összefüggésben a Bszi. 26.§-a írja elő azt az eljárási rendet, amelynek a lényege, hogy mind az ítélőtábla, a törvényszékek, a közigazgatási és munkaügyi bíróságok bírái kötelesek a bíróság elnökének bemutatni az elvi kérdésben hozott határozatot, de a törvényszéki, ítélőtáblai, illetve a regionális kollégiumvezetőnek is az ítélkezést folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, és az elvi alapokon nyugvó jogerős határozatokat az igazgatási és a szakmai vezetők is az elvi közzétételi tanácson keresztül eljuttatják a Kúria elnökének.

Látható, hogy a jogegység kialakításának feltétele az eltérő joggyakorlat kialakulásának felismerése, vagyis az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérése. A bírói kar jelzései alapján az erre vonatkozó információ megszerzése az első és leglényegesebb kérdés. Amennyiben az információ rendelkezésre áll, a következő fázis annak minél gyorsabb továbbítása a bírósági hierarchiában jelenlévő szintek között. Vagyis alapvető jelentősége van a jogegység biztosítása tekintetében annak, hogy az alsóbb szintű bíróságoktól a Kúriáig, illetve az ellenkező irányban is, az információ áramlása mennyiben és milyen időtényező mentén biztosítható.

A Bszi. rendelkezései alapján tehát – például az elvi bírósági határozatok és döntések közzététele tekintetében – a jogegység irányába ható ítélkezést egy olyan információáramlási rendszer biztosítja, amely rendszer csúcsán a Kúria, a többi bíróság által biztosított információk alapján képes ezen feladatát ellátni.

Ebben az információáramlási rendszerben a helyi bírósági szint két okból is alapvető jelentőséggel bír. Egyrészt az információ legnagyobb számban erről a szintről érkezhet, figyelemmel arra, hogy - ahogyan bírósági berkekben mondják - az elsőfokú bíróságok vannak a 'frontvonalban', ezért a jogegység hiánya is ezeken a bíróságokon csapódik le leginkább, illetve a legtöbb információ is erről a szintről biztosítható. Ugyancsak kiemelkedő jelentőséggel bírnak a törvényszéki, ítélőtáblai határozatok is, hiszen több esetben a végső döntés meghozatala ezen a szinten történik, illetve sok esetben az ezen a szinten megho-

zott határozatok nem jutnak már el a legfőbb bírói fórum elé. Az ezeken a szinteken működő szakmai vezetők azok, akik a jogerős döntések kapcsán rálátással bírnak az alsóbb fokú bíróságok ítélkezési gyakorlatára is, illetve a jogerős döntések közötti ellentétek vagy eltérések felismerése is lehetővé válik az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérése következtében előttük.

Ezen túlmenően az elvi bírósági döntések és az elvi bírósági határozatok mint jogegységi eszközök mellett a törvényszéki, ítélőtáblai, illetve a regionális *kollégiumok véleményei* is nagy hatással vannak az alsóbb fokú bíróságok ítélkezésére.

A Bszi. 29.§-a alapján létrehozott bírósági *joggyakorlat-elemző csoportok* felállítása jelentős hatást gyakorol a bíróságok joggyakorlatának fejlesztésére, de a Kúria jogegységet biztosító szerepének betöltéséhez is alapvető jelentőséggel bírnak. Egyrészt a joggyakorlat-elemző csoportok témakörének meghatározása során az alsóbb szintű bíróságok szakmai vezetésének a javaslatai megjelennek, másrészt lehetőség van arra is, hogy a joggyakorlat-elemző csoportokba alsóbb fokú bíróságokra beosztott bírák is beosztásra kerüljenek. Ezáltal az információáramlás biztosított a tekintetben, hogy az alsóbb szintű bíróságokon felmerült jogalkalmazási nehézségek, a joggyakorlatban jelentkező anomáliák, kialakult ellentétes gyakorlatok tematizálva kerüljenek a Kúria elé, másrészt az ezen csoportokban résztvevő különböző bírósági szinteken szolgálatot teljesítő bírákon keresztül is a minél részletesebb tapasztalatcsere, eltérő látásmód megjelenjen e csoportok munkájában.

Megállapíthatjuk a fentiek alapján, hogy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosításának alapvető eszközei a jogegységi eljárás, illetve jogegységi határozat, a bírósági joggyakorlat-elemző csoportok munkája, az elvi bírósági határozatok és elvi bírósági döntések közzététele, valamint a kollégiumi vélemények. Ezen eszközök hatékony működésének feltétele a gyors, széleskörű információáramlás a bírósági szervezetrendszeren belül. A bírósági szervezetrendszeren belül megvalósuló információáramlás szereplői a jogszabály által nevesítésre kerülnek, s ezen szereplőknek az információáramlásban előírt feladatkörük, szerepük megvalósításán keresztül lesznek az egységes ítélkezési gyakorlat kialakítását elősegítő eszközök hatékony szolgálatában a jogegységre törekvés alaptörvényi céljának.

2. A regionális kollégiumok megjelenése a közigazgatási és a munkaügyi ügyszakban

2.1 A közigazgatási és a munkaügyi ügyszak a regionális kollégiumok megalakulása előtt

2013. január 1-jét megelőzően a közigazgatási jog és a munkajog területén szolgálatot teljesítő bírák a törvényszéki polgári kollégiumok tagjaiként végezhették tevékenységüket. Az egyértelműen megállapítható, hogy a polgári kollégiumokon belül ezen két ügyszak a szakmai munka során háttérbe szorult. Egyrészt a polgári joghoz képest mind eljárásjogában, mind az anyagi jogban specifikumot jelentő szakterületek nem tudták áttörni a polgári anyagi és eljárásjogi kérdések hegemóniáját, másrészt nemcsak a jogterületek specifikussága okán, de a bírák létszáma tekintetében is kisebbségbe szorult a két hivatkozott jogterület. A döntően polgári bírákból álló polgári kollégiumokban ugyanis az az egy-két közigazgatási, illetve munkaügyi területen szolgálatot teljesítő bíró, akiket a kollégium tagjává választottak, döntően a polgári jogi anyagi és eljárásjogi kérdések tekintetében fejthették ki álláspontjukat, legtöbbször napirendre sem került a polgári kollégiumi üléseken munkajogi, illetve közigazgatási jogi kérdés, a már említett okokból.

Ennek következménye volt, hogy a közigazgatási jog és a munkajog vonatkozásában a szakmai egyesületek komoly szerephez jutottak. A tájértekezletek, illetve országos értekezletek lehetőséget adtak arra, hogy a két jogterületen felmerülő speciális eljárásjogi és anyagi jogi kérdésekről a bírák konzultációt folytassanak, az eltérő álláspontok felszínre kerüljenek és mindkét terület vonatkozásában élénk, pezsgő szakmai munka alakuljon ki.

Meglátásom szerint az a körülmény, hogy mindkét ügyszakban a polgári, illetve büntetőjogban ítélkező bírák létszámához képest csekély létszámú bíró vett részt országos szinten is az ítélkezésben, az emberi kapcsolatok kialakulásához, elmélyítéséhez is vezetett, aminek egyenes arányú kihatása volt a szakmai munkára is, hiszen az emberi kapcsolatok ilyen értelemben nem önmagukban kezelendők, hanem szakmai kapcsolatot, szakmai információáramlást, együttműködést biztosító lehetőséget is jelentettek a két ügyszak bírái számára.

Azt követően, hogy a közigazgatási és munkaügyi bíróságok 2013. évben igazgatásilag elkülönült szakbíróságként megkezdték a működésüket, létrejöttek a regionálisan szervezett közigazgatási és munkaügyi kollégiumok is, mely regionális kollégiumok a két ügyszak önálló szakmai munkájának kereteit hivatottak biztosítani.

2.2. A regionális kollégiumok és azok illetékességi területe

A Kúria jogelődjeként működő Legfelsőbb Bíróság szakmai vezetése, illetve bírái, valamint a szakma jeles képviselői is különféle publikációikban különböző megközelítések és elképzelések mellett, de hangot adtak annak a szakmai álláspontnak, hogy a közigazgatási ügyszak vonatkozásában a regionálisan szervezett, önálló kollégiumi munka előrelépést jelentene az ügyszak jogalkalmazásának egységesítése, a szakmai munka színvonala vonatkozásában. Az elképzelések különböző szervezeti felépítésekre és elgondolásokra vonatkoztak, azonban a szakmai munka regionális szervezettsége szinte egyöntetű közös álláspontként jelent meg. Ehhez egyrészt az ügyszak bíráinak viszonylagosan csekély száma, valamint a regionális szervezettség várhatóan jogegységesítő szerepe biztosította az alapot.

A jogalkotó által azután – a közigazgatási és munkaügyi bíróságok rendszerére is figyelemmel ─ konkrét formába öntött regionális kollégium a bíróságok igazgatásában is közreműködő, de alapvetően szakmai bírói testület. A szakmai kollégium tagjai az illetékességi területükhez tartozó törvényszékek közigazgatási és munkaügyi ügyszakában kijelölt és beosztott, illetve kirendelt bíráinak, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságok bíráinak speciális szakmai testülete. A regionális kollégiumot a kollégiumvezető vezeti, illetve szervezi a kollégium munkáját a törvényben, valamint az ügyrendben meghatározott módon és tartalommal.

A regionális kollégiumon belül a közigazgatási jog és a munkajog is önálló szakmaiságot élvez, a kollégiumvezetőnek és helyettesének ellentétes ügyszakban szolgálatot teljesítő bírónak kell lennie, így a vezető és helyettese a saját szakmai területét irányítja. Például amennyiben a kollégiumvezető közigazgatási ügyszakos bíró, a helyettese munkaügyi ügyszakban ítélkező bíró és fordítva.

A fenti illetékességgel és szervezeti felépítéssel működő közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok létrejöttével tehát, a korábban a polgári kollégiumokon belül marginális szerepet betöltő két ügyszak önálló szakmai irányítást kapott. Az önálló szakmaiság mellett azonban a regionális szervezettsége is elősegíti, hogy a regionális kollégium a régión belüli megyék joggyakorlatának egységesítése érdekében hatékony munkát fejtsen ki.

A bíróságok elnevezéséről, székhelyéről és illetékességi területének meghatározásáról szóló 2010. évi CLXXXIV. törvény 4. számú melléklete sorolja fel a közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumokat (Észak-magyarországi, Alföldi, Közép-magyarországi, Észak-dunántúli, Dél-dunántúli, Fővárosi Törvényszéki) és határozza meg azok illetékességi területét.

Ezen rendelkezésekből megállapítható, hogy a Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium speciális helyzettel bír a többiekhez képest, mivel annak illetékessége kizárólag Budapest fővárosra terjed ki, de az illetékesség szempontjából speciális a helyzete a Közép-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiumnak is, mivel ezen kollégium Pest megye és Bács-Kiskun megye területét fogja össze illetékességi szempontból. A legtöbb megye (öt) az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiumhoz tartozik.

Megállapítható tehát, hogy a regionális kollégiumok illetékességi területe eltér az ítélőtáblák szerinti illetékességi területtől, s ezzel a közigazgatási és munkaügyi ügyszak nemcsak az igazgatási felépítése vonatkozásában mutat specialitást a bírósági szervezetrendszeren belül, hiszen a KMB-k az adott megyére kiterjedő illetékességgel rendelkező járásbíróság szintű szakbíróságok, hanem a két ügyszak szakmai vezetését biztosító kollégiumok is speciálisak több okból.

Egyrészt a kollégiumok regionális szinten szerveződtek, másrészt azok illetékességi területe eltér az ítélőtáblák illetékességi területétől, továbbá a kollégium székhelye vonatkozásában is speciális rendelkezéseket tartalmaz a jogszabály, hiszen a regionális kollégiumok működésének szervezeti kereteit az a törvényszék köteles biztosítani, amelyhez tartozó közigazgatási és munkaügyi bíróságon a regionális kollégium vezetője működik. Ebből következően a regionális kollégium székhelye ott található, ahol a regionális kollégium kollégiumvezetője szolgálatot teljesít.

2.3. A regionális kollégiumok létrehozásának célja

A regionális kollégiumok létrehozásának kettős célja volt:

- az ítélkezés szakmai színvonalának az emelése,
- a jogalkalmazás egységességének a javítása.

Gyakorlatilag léténél fogva ezen két célt szolgálja a regionális kollégium, hiszen a közigazgatási és munkaügyi ügyszakban is a jogegységi szempontból már ismertetett, a bíróságok piramisszerű elhelyezkedésében a Kúria, illetve a KMB-k, törvényszékek közé ékelődik a bírósági szervezetrendszeren belül. Ennek jelentőségét az alábbiakban fejtem ki.

3. A kollégium horizontális és vertikális kapcsolatai

A regionális kollégium a bírósági szervezetrendszer vertikális középpontjában helyezkedik el, azonban a horizontális kapcsolatai is komoly jelentőséggel bírnak a szakmai munka vonatkozásában. Ebből következően a regionális kollégiumok olyan horizontális és vertikális tengelyben helyezkednek el, amely mindenképpen egyfajta csomóponti jelleggel különös hangsúlyt ad pl. az információáramlás tekintetében szerepüknek.

3.1. A regionális kollégiumok vertikális kapcsolatai

A vertikális kapcsolatrendszerben alapvető jelentőséggel bír a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumával történő kapcsolattartás, de ugyanilyen jelentős a regionális kollégium illetékességi területéhez tartozó törvényszékek polgári-közigazgatási-munkaügyi kollégiumaival, valamint a közigazgatási és munkaügyi bíróságokkal fennálló kapcsolat is.

A Bszi. III. fejezete tartalmazza, hogy az egységes és időszerű bírósági jogalkalmazás elősegítése érdekében a közigazgatási és munkaügyi ügyszakban milyen szerepet tölt be a közigazgatási és munkaügyi bíróság, illetve e két ügyszak regionális kollégiumának vezetője.

A regionális kollégiumok vezetésének feladata az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérése, ami azt jelenti, hogy egy adott régióhoz tartozó közigazgatási és munkaügyi bíróságokon, valamint – különösen a munkaügyi ügyszak vonatkozásában – a törvényszékeken zajló ítélkezés, érdemi döntések becsatornázása alapvetően fontos a regionális kollégium vezetése részére.

A regionális kollégiumok vezetésének feladata, hogy a jogalkalmazási anomáliákat felismerje, az információkat e körben becsatornázza, illetve az információk birtokában bizonyos intézkedéseket foganatosítson. Az intézkedések típusának a megválasztása a probléma súlyához igazodóan, illetve célszerűségi alapon, valamint a jogszabály által meghatározott módon a regionális kollégium vezetésének feladata. Bizonyos kérdésekben elégséges és indokolt lehet iránymutatással élni a régióban szolgálatot teljesítő bírák vonatkozásában egyes vitás jogalkalmazási kérdésekben, más esetekben a szakmai munka helyszínéül szolgáló teljes, illetve rész-kollégiumi üléseken szakmai álláspontok egyeztetésére kerülhet sor, illetve a regionális kollégium által elfogadott határozatok, kollégiumi vélemények útján történik meg a jogalkalmazás egységesítése. Fontos szerepe van ugyanakkor az elvi bírósági döntések közzététele, de akár a Kúria kol-

légiumi véleményének vagy jogegységi határozatának meghozatala szempontjából a Kúria felé történő információ-továbbításnak is.

A regionális kollégium feladta a fentiekben kifejtettek alapján tehát az, hogy biztosítsa az információ áramlását, összegyűjtését a helyi bíróságok, illetve a törvényszékek részéről, az információk alapján pedig saját eszköztára útján a jogegység, illetve a szakmai munka színvonalának emelése érdekében szükséges intézkedéseket megtegye. Az információk begyűjtését követően a szakmai intézkedések közé tartozik az információk továbbítása is, a jogegység biztosításáért felelős Kúria irányába, illetve természetesen jelentős szerepe van abban is, hogy a Kúriáról érkező információk minél hamarabb eljussanak az alsóbb szintű bíróságokhoz.

3.1.1. Kapcsolattartás a Kúriával

Ahhoz, hogy az információáramlás minél teljesebb legyen és a Kúria be tudja tölteni jogegységesítő szerepét, szükséges, hogy a regionális kollégiumok részéről is biztosított legyen az információáramlás a Kúria irányába, illetve az visszaható irányban is működjön.

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezetőjével és kollégiumvezető-helyettesével a regionális kollégiumok vezetése ezért folyamatosan kapcsolatot kell, hogy tartson, illetve kapcsolatot is tart mind formális, mind informális úton. A különböző, a régiók területén felmerült jogalkalmazási kérdésekben folyamatos a konzultáció. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezetője kapcsolattartókat jelölt ki mindkét ügyszak vonatkozásában a Kúriával való hatékony kapcsolattartás érdekében. Ezen túlmenően az Országos Bírósági Hivatalban negyedévente megrendezésre kerülő regionális kollégiumvezetői értekezleten a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának kollégiumvezetője és kollégiumvezető-helyettese ugyancsak részt vesz. Ezen megbeszéléseken a regionális kollégiumok vezetése a Kúria szakmai vezetője elé tárja az előzetesen a bírák felől becsatornázott jogalkalmazási problémákat. A felmerülő jogalkalmazási problémákat az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében a regionális kollégiumok vezetése közvetlenül, illetve a kapcsolattartókon keresztül folyamatosan jelzi a Kúria szakmai vezetése felé.

Ezen túlmenően a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma valamennyi ülésére meghívást kapnak a regionális kollégiumok vezetői. Ennek következtében a regionális kollégiumvezetők a kollégiumi ülést követően azonnal további-

tani tudják a Kúria kollégiumi ülésén született döntéseket (például: kollégiumi vélemény, joggyakorlat-elemző csoport összefoglalójának elfogadása). Továbbá a bíróságok számára rendelkezésre álló elektronikus úton (Novell Vibe, e-mail) is folyamatos az információáramlás a regionális kollégiumok és a Kúria között.

Az információáramlás hatékonyságát jól mutatja, hogy bár a 2014. évben a Kúria KMK véleményei közül három, korábbi vélemények felülvizsgálatáról született (1/2014. KMK vélemény felülvizsgálat munkaügyi perekben, 5/, 8/2014. KMK vélemény korábbi vélemények felülvizsgálata), az öt érdemi KMK vélemény létrejöttében azonban komoly szerepet vállaltak a regionális kollégiumok, vagy olyan formában, hogy a kérdés felvetését a helyi bíróságok, illetve törvényszékek oldaláról továbbították a Kúria irányába, illetve azzal is, hogy az adott kérdésben jogi álláspontjukat kifejtették a kollégiumvezetők, avagy maga a teljes regionális kollégium állást foglalt a kérdésben, s mindezen információk a Kúria részére továbbításra kerültek. (Ezen KMK vélemények az alábbiak: 2/2014. KMK vélemény: NRSZH beavatkozása, 3/2014. KMK vélemény: Mt. 82.§, 7/2014. KMK vélemény: jogszabályon alapuló jogutódlás, 6/2014. KMK vélemény: munkavállalói költségkedvezmény, 4/2014. KMK vélemény: végrehajtás felfüggesztése a közigazgatási perben).

3.1.2. Bírósági joggyakorlat-elemző csoportok munkájában való részvétel

A regionális kollégiumok részt vesznek a bírósági joggyakorlat-elemző csoportok működésében is. Ennek több formája van, azonban a leglényegesebb feladat, hogy a joggyakorlat-elemző csoportok a legtöbb esetben a regionális kollégium vezetésén keresztül szerzik be azokat a jogerősen befejezett ügyeket, amelyeket a joggyakorlat-elemzéshez fel kívánnak használni az alsóbb bíróságoktól. Számtalan olyan ügy van, amely nem jut el a Kúria elé, amelyben felülvizsgálatot nem kezdeményeztek vagy nem is kezdeményezhető. Ezen ügyeknek a régiókhoz tartozó alsóbb szintű bíróságokról történő összegyűjtése, illetve joggyakorlat-elemző csoportok felé történő továbbítása útján segítik a joggyakorlat-elemzést a regionális kollégiumok.

Ugyanakkor a regionális kollégiumok vezetői valamennyi segítséget megadnak a joggyakorlat-elemző csoportok részére, illetve a regionális kollégiumvezetők, illetve a kollégiumvezető-helyettesek is részt vesznek joggyakorlat-elemző csoportok tagjaiként ezen csoportok munkájában, és ezzel a joggyakorlat-elemző

csoportok részére tudják biztosítani – többek között – a régió bírói gyakorlatának, bírói tevékenységének ismeretéből származó tapasztalataikat.

3.1.3. Közreműködés elvi bírósági határozatok, elvi bírósági döntések közzétételében

Az elvi közzétételi tanácsok folyamatosan megkeresik a regionális kollégiumokat annak érdekében, hogy a Bszi. 26. §-ában szabályozottak szerint az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérése eredményeként rendelkezésre álló elvi jelentőségű döntéseket, valamint, amennyiben ellentétes elvi alapokon nyugvó jogerős határozatokat hoztak, úgy ezen döntéseket megküldjék a Kúria részére.

A regionális kollégiumok vezetése ezeket a döntéseket folyamatosan gyűjti, tematizálja, illetve a Kúria Elvi Közzétételi Tanácsa részére továbbítja, elősegítve a jogegységesítési munkát.

3.1.4. Kapcsolat a törvényszékekkel

A regionális kollégiumvezetők, amennyiben a két ügyszakot érintő napirendi pont szerepel a törvényszékek polgári-közigazgatási-munkaügyi kollégiumainak ülésén, úgy meghívást kapnak ezen kollégiumok ülésére. Megállapítható ugyanakkor, hogy kialakult az a gyakorlat is, hogy a regionális kollégium illetékességi területéhez tartozó törvényszékek polgári-közigazgatási-munkaügyi kollégiumainak kollégiumvezetőit meghívják a regionális kollégiumi ülésekre. Ezen formális kapcsolattartási fórumokon túlmenően nyilvánvaló, hogy vannak olyan jogalkalmazási területek, ahol a polgári jog és a munkajog, illetve közigazgatási jog között átfedés tapasztalható, és ahol a törvényszékek kollégiumvezetőivel a szakmai konzultáció, az együttműködés indokolt, mely együttműködést biztosítják a hivatalos keretek, valamint a kollégiumvezetők közötti személyes kapcsolat is.

3.1.5. Kapcsolat a közigazgatási és munkaügyi bíróságokkal

A közigazgatási és munkaügyi bíróságok kis létszámú bíróságok, élükön az igazgatási vezetővel, a KMB elnökével. Mivel a jogalkalmazási kérdések legszélesebb körben a KMB-k előtt merülnek fel, a regionális kollégiumok az al-

sóbb szintű bíróságok és a Kúria közötti információáramlást elősegítő, illetőleg a problémákat megszűrő, valamint elemző szerepkörben vannak. Ezen információáramlás biztosítása az egyik legfontosabb feladata a regionális kollégiumoknak, így alapvető jelentőségű, hogy a KMB-kről a jogalkalmazói tevékenység közvetlen vonalából az információkat minél hatékonyabban kezelje, illetve továbbítsa a regionális kollégium.

A KMB-k vonatkozásában nemcsak közvetlenül a bírákkal, de az igazgatási vezetővel is szoros kapcsolatot kell ápolnia a regionális kollégium vezetésének, amely meg is valósul, hiszen a KMB-k igazgatási vezetői nemcsak klasszikus igazgatási feladatokat látnak el, de rendszeresen segítik a regionális kollégium működését szakmai kérdések továbbításával, illetve szakmai megkeresésekre adott válaszok útján is. A regionális kollégiumok vezetői ugyanis több esetben fordulnak közvetlenül a bíró kollégákhoz, de egy adott bíróságon folytatott gyakorlat vonatkozásában tájékoztatást kérnek a kialakult gyakorlatról a bíróság vezetőjétől is. Több esetben merül fel az is, hogy a Kúria megkereséseit a regionális kollégiumok továbbítják az adott KMB-k felé; például joggyakorlat-elemző csoportok esetén, az ott vizsgálat alá vonható ügyek beszerzésével összefüggésben.

3.2. A regionális kollégiumok horizontális kapcsolatai

3.2.1. A regionális kollégiumok együttműködése

A regionális kollégiumoknak azonban nemcsak a bíróságok szervezeti hierarchiájának vertikális tengelyében kell elhelyezkednie, de az igazán hatékony működésük érdekében horizontális együttműködésre is törekedniük kell. Ezen horizontális együttműködésben elsődleges szerepe jut a regionális kollégiumok egymással folytatott kommunikációjának. Több esetben megvalósult, hogy egy konkrétan felmerült jogegységi kérdés kapcsán, avagy az ítélkezés színvonalát érintő probléma megítélésével összefüggésben a jogi álláspontokat a regionális kollégiumok külön-külön is összefoglalták, a gyakorlatban megvalósított jogi álláspontokat elméleti szinten összegezték, ezeket egymás számára is megismerhetővé tették, és ezen álláspontokat továbbították a jogegységért felelős Kúria részére.

A regionális kollégiumvezetők az Országos Bírósági Hivatalban negyedévente, kéthavonta ülést tartanak, ahol az igazgatási jellegű kérdéseken túlmenően szakmai kérdéseket is megvitatnak a Kúria kollégiumának képviselői jelenlétében.

A regionális kollégiumok között a konkrét, személyes szakmai értekezleteken túl a modern technika eszközeinek segítségével elektronikus úton is (belső intranet, e-mail, stb.) folyamatos a kommunikáció.

3.2.2. A regionális kollégiumok együttműködése elméleti szakemberekkel

A regionális kollégiumok vezetői felismerték, hogy a megalapozott szakmai munka érdekében szükséges az elméleti szakemberekkel való együttműködés is; hiszen, bár az elméleti szakemberek sok esetben más megközelítéssel állnak egy probléma előtt, mint a gyakorlati jogalkalmazók, azonban a szakmai munka vonatkozásában mindenképpen termékenyítően hat, ha elméleti szakemberek látásmódja is megjelenik a bírák számára egy-egy jogértelmezési probléma kapcsán. Ennek következtében a legtöbb regionális kollégium a hozzá földrajzilag legközelebb eső egyetemekkel, azok közigazgatási, munkajogi tanszékeivel szoros együttműködésben áll. Ez jelenti egyrészt az egyetemi oktatók meghívását a kollégiumi ülésekre, de konkrét vitás kérdések közös megtárgyalását is, például egy-egy konferencia keretében.

3.2.3. A regionális kollégiumok együttműködése szakmai szervezetekkel

A szakmai egyesületek is abban a horizontális térben helyezkednek el, ahol a regionális kollégiumok együttműködésre törekednek. A szakmai egyesületek több esetben hívják a kollégiumvezetőket és helyetteseiket előadások megtartására, szakmai konferenciákra.

A jogalkalmazóknak is érdeke, hogy a szakma jeles képviselőinek, elméleti és gyakorlati szakembereknek az álláspontját, véleményét, tudományos publikációit megismerhessék.

A regionális kollégiumok ennek érdekében kollégiumi üléseikre ezen külső szakmai tekintélyeket, oktatókat, szakembereket rendszeresen meghívják.

4. A regionális kollégiumok feladatai

Mivel az újonnan létrejött regionális kollégiumok alapvetően szakmai bírói testületek, így tevékenységüket nyilván a szakmai feladatok határozzák meg elsődlegesen. Azonban vannak igazgatási és egyéb feladatai is, melyeket jogszabály ír elő számukra. Ilyen igazgatási jellegű feladat például, amikor a kollégiumvezetőnek véleményt kell nyilvánítania vezetői pályázatokról, és az egyéb feladatok között említhető a bírói munka értékelésében való közreműködés is.

A fentiek közül nyilvánvalóan a szakmai feladatokat kívánom alaposabban részletezni, de az egyéb feladatokból a már említett, bírói munka értékelésében való közreműködést is alapvető fontosságúnak értékelem, így arra is ki kívánok térni.

4.1. Az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérése

Az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérése a régión belül született ítéletek vizsgálata, valamint tematikus vizsgálatok útján teljesíthető. A regionális kollégiumvezetők részére a régió területén fekvő bíróságok a bíróságon született ítéleteket megküldik, melynek következtében lehetősége van a kollégium vezetésének arra, hogy az ellentétes joggyakorlatot felismerje. Ilyen módon szerzett információk alapján lehetőség van arra, hogy kollégiumi üléseken alakítson ki a regionális kollégium véleményt az adott jogalkalmazási kérdésben, de lehetősége van arra is, hogy egyidejűleg a többi regionális kollégium, valamint a Kúria felé is jelezze a jogalkalmazási anomáliákat a kollégium vezetése.

Az utóbbi időben kialakult egyik leghatékonyabb megoldás azonban a kollégiumvezetői megbeszéléseken előterjesztett kérdések regionális kollégiumvezetők közötti megbeszélése, mely megbeszéléseken a Kúria vezetése is jelen van, és ily módon azonnal értesül a joggyakorlat által felvetett kérdésekről.

Ugyancsak az ítélkezés folyamatos figyelemmel kísérését szolgálják a tematikus vizsgálatok is.

Ez esetben konkrét vizsgálatot folytat le a kollégium vezetése, melynek során egy adott témában hozott ítéleteket veszi górcső alá a kollégiumvezető, feltárva ezzel az ítélkezési gyakorlatot, az adott jogszabály értelmezésével kapcsolatban nevesíthető problémákat, melytől az ítélkezési gyakorlat konkrét ismerete alapján a kollégium vezetése a bírák elé tárja az esetleges jogszabály értelmezésekkel kapcsolatos különbözőségeket és lehetőség van arra, hogy rész-kollégiumi ülések, illetve teljes kollégiumi ülések keretén belül a bírák kollégiumi vé-

leményekformájában kialakítsák többségi álláspontjukat egy adott jogértelmezési kérdésben.

4.2. Véleménynyilvánítás vitás jogalkalmazási kérdésekben

A jogalkalmazói munka során folyamatosan felmerülnek olyan kérdések, amelyek sok esetben nem tekinthetők fajsúlyos eljárásjogi vagy anyagi jogi kérdéseknek, azonban egyes problémák megítélése nagyobb hatókörrel bírhat, mint amilyenre elsődlegesen számíthatnak a jogalkalmazók és a jogkeresők. Ilyen lehet például egy jogutódlási kérdésben való döntés, amikor pl. egy közigazgatási szervnél jogszabályi jogutódlás következik be. Az ágazati jogszabályok specialitása, a közigazgatási perben a jogutódlás eltérő sajátosságai okán előfordulhat, hogy többfajta jó megoldás is kínálkozik egy eljárásjogi kérdés kapcsán, de az is elképzelhető, hogy ellentétes álláspontok alakulnak ki. Azt mindenképp leszögezhetjük, hogy nem szerencsés, amennyiben bizonyos megyék tekintetében a bíróságok például egy beavatkozást engedélyeznek egy szakhatóság számára, más megyékben pedig nem engedélyezik azt; egyes esetekben megállapítják a jogszabályi jogutódlást anélkül, hogy jogorvoslati jogot biztosítanának, más megyék esetében pedig jogorvoslati jog biztosítása mellett történik meg a jogutódlás megállapítása. Az anyagi és eljárási jogszabályok együttes értelmezéséből lehetséges, hogy mindkét vagy több megoldás is levezethető, azonban fontos, hogy az adott kollégium vezetése a felmerülő vitás jogalkalmazási, a fenti példákkal illusztrált jogalkalmazási kérdésekben is véleményt nyilvánítson és orientálja az egységes jogalkalmazást. A kommunikáció tehát rendkívül fontos ezekben a kérdésekben a regionális kollégium bírái, illetve a kollégium vezetése között, de célszerű, ha jó a kommunikáció és az információáramlás a regionális kollégiumok között is, hogy minél szélesebb körben legyen egységes a jogalkalmazás.

4.3. Közreműködés joggyakorlat-elemző csoportok munkájában

A joggyakorlat-elemző csoportokban kifejtett munkáról már szót ejtettem, mind az adatok összegyűjtésében, mind a joggyakorlat-elemző csoportokban végzett szakmai munkában a regionális kollégiumok aktívan részt vesznek, s ezen tevékenységeik reményeink szerint a színvonalas és egységes ítélkezés irányába hat.

4.4. Javaslattétel jogegységi eljárás indítványozására, elvi bírósági döntés közzétételére

Természetesen a jogegységi eljárásra vonatkozó konkrét indítványozási joga a Bszi. 33. §-a alapján a Kúria elnökének, kollégiumvezetőjének, tanácselnökének, illetve a legfőbb ügyésznek van, azonban a regionális kollégium kollégiumvezetője a Kúria kollégiumvezetőjének, elvi bírósági döntés közzétételére a Kúria elnökének vagy kollégiumvezetőjének javaslatot tehet. Ez pedig azt jelenti, hogy a Kúria és a regionális kollégiumok közötti információáramlásnak, kommunikációnak magas szintűnek kell lennie, hiszen abban az esetben tud javaslatot tenni a regionális kollégium vezetője ilyen eljárásra, amennyiben az annak indokoltságát alátámasztó döntéseket megismerheti. Ez jelenleg azáltal, hogy az adott régióra vonatkozó kúriai döntések közvetlenül megküldésre kerülnek a regionális kollégiumvezetőnek, lehetővé vált, ily módon az információáramlás a Kúria és a regionális kollégiumok között – a már kifejtettek szerint – napra kész és gyors.

4.5. A bírák képzése

Bár konkrétan, jogszabály által nevesítve nincs, a regionális kollégiumok vezetése mindenképp sajátjának érzi azt a feladatot, hogy elősegítse a bírák képzését, szakmai fejlődését. Különös tekintettel kell lenniük a kollégiumvezetőknek a kevesebb tapasztalattal rendelkező bírák igényeire. E körben ki kell emelni, hogy valamennyi regionális kollégium szakmai konzultációkat, továbbképzéseket szervezett és szervez a kevesebb tapasztalattal rendelkező bírák számára. Ezen alkalmakon túlmenően pedig az információk minél hatékonyabb áramlásának elősegítésével igyekszik a különböző szakmai álláspontokat, bizonyos jó gyakorlatokat bemutatni, melyeken keresztül a bírák látótere tágul és szakmai ismereteik is mélyülnek.

Mindezek érdekében rendkívül fontos munka a kollégiumok vezetése részéről a jogszabályváltozások, illetve az aktuális kérdések gyors, rendszeres feldolgozása, megismertetése a bírákkal. Ezen túlmenően a szakirodalom figyelemmel kísérése, az aktuális és hasznos kiadványok, tanulmányok vonatkozásában a figyelemfelhívás igen hasznos lehet.

A különböző konferenciákon, szakmai tanácskozásokon való részvétel, valamint a résztvevők által az ott szerzett tapasztalatok közzététele ugyancsak ezen szakmai munka elmélyülését segítik. Célszerű és előremutató, ha különböző út-

mutatók, segédanyagok is készülnek, amelyeket különös tekintettel a kevesebb tapasztalattal bíró kollégák fel tudnak használni.

A formális teljes és rész-kollégiumi üléseken túlmenően a regionális kollégiumok vezetői az illetékességi területükön lévő bíróságokra rendszeresen ellátogatnak, ott információs szakmai értekezleteket tartanak, s ezen szakmai konzultációk során megismerkednek közvetlenül a helyben felmerült jogalkalmazási problémákkal, amely szakmai konzultációk eredményét utána a teljes régió számára hasznosítani tudják.

4.6. A bíró munkájának az értékeléséhez kapcsolódó feladat

A regionális kollégium vezetője a bíró munkájának értékelésében közvetlenül nem vesz részt. A bíró értékelésére kijelölt bíró azonban az értékelés tervezetét megküldi a regionális kollégium vezetője részére véleményezésre. Az értékelés eredményét vagy az annak írásbeli indokolásában kifejtetteket, a bíró alkalmatlanságát megállapító értékelés kivételével, a regionális kollégiumvezető vitathatja és az értékelés eredményének kézhezvételét követő 30 napon belül jogorvoslatért az elsőfokú szolgálati bírósághoz fordulhat.

A bírói értékelésben betöltött szerep egy rendkívül felelősségteljes, tárgyilagosságot megkövetelő feladat a regionális kollégiumvezető számára. Ennek során azt is vizsgálja a regionális kollégium vezetője, hogy az értékelés megfelel-e a vonatkozó OIT szabályzatban előírtaknak, tehát nem csak az értékelt bíró, de az értékelés vonatkozásában is tartalmazhatnak elemzéseket a regionális kollégiumvezető megállapításai. Ezzel összefüggésben azonban ki kell emelni, hogy annak rendkívül nagy jelentősége van az egységes és azonos színvonalú ítélkezés megteremtése körében, hogy egy adott régión belül azonos mérce mentén történjen a bíróvizsgálatok elvégzése, tehát lényeges, hogy az értékelések is megfeleljenek a vonatkozó OIT szabályzatban előírtaknak, azaz megfelelő alapossággal és a jogszabály szerinti kritériumok mentén történjen a bírói értékelés; másrészt, hogy a bíróvizsgálat eredményeként a konkrét értékelés is azonos szakmai mérce mentén történjen, s ne fordulhasson elő, hogy egy bíró Borsod-Abaúj-Zemplén megyében ugyan alkalmas minősítést kapott, holott, amennyiben az értékelését Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében végeznék, az eltérő szintű szakmai mérték okán esetleg eltérő értékelést kaphatna.

A regionális kollégiumvezető a bírói munka értékelésében való közreműködés útján tudja tehát elősegíteni, hogy egy adott régión belül azonos szakmai mérték szerinti követelményeknek kelljen megfelelniük a bíráknak.

5. A regionális kollégiumok és a kommunikáció

A kommunikáció legfontosabb eszköze a regionális kollégiumok számára a Novell Vibe intranetes rendszer. Az Országos Bírósági Hivatal komoly erőfeszítéseket tett annak érdekében, hogy – figyelemmel arra, hogy a közigazgatási és munkaügyi szakmai kollégiumok felépítése regionális jellegű, ahol az egyes bíróságok között nagy földrajzi távolság tapasztalható – kialakuljon egy olyan belső intranetes rendszer, amely azonnali, gyors információáramlást biztosít a kollégiumhoz tartozó bíróságok és bírák között. A Novell Vibe rendszeren bírói fórumok találhatók, ahol a bírák közvetlenül, fórumszerűen kommunikálhatnak egymással, továbbá lehetőség van tájékoztatók, iránymutatások, információk, különböző hírek és publikációk közzétételére a teljes régió számára. Ezen túlmenően a regionális kollégiumok vezetői egymás intranetes felületét is megismerhetik, arról napi információval rendelkezhetnek, amely a horizontális kapcsolattartás és információáramlás biztosítása szempontjából alapvető jelentőségű. Természetesen a hagyományos kommunikációs eszközök, e-mail, telefon is rendelkezésre állnak, azonban az elektronikus kommunikáció, a személyes találkozások, információcserék, konzultációk rendszerével kiegészülve teljeskörűen biztosítja azt, hogy a regionális felépítés ellenére napi jellegű információáramlás legyen a szakmai kollégiumokon belül.

A regionális kollégiumok vezetőinek álma a jövőre vonatkozóan a videokonferencia megteremtésének lehetősége, amellyel kapcsolatban javaslataikat az Országos Bírósági Hivatal felé előterjesztették, s az anyagi és informatikai lehetőségek rendelkezésre állását követően remélhetőleg meg is valósul a jövőben. Ezáltal lehetővé válhatna, hogy a regionális kollégiumok vezetői, illetve a bírák saját szolgálati helyükön tartózkodva, egy másik megyében lévő bíróság, ugyancsak saját szolgálati helyén tartózkodó bírájával élő kép- és hangkapcsolat mentén tudjanak kommunikálni.

6. Egy új szakmai szervezet lehetőségei

A regionális kollégium az elemzésemben foglaltak szerint tehát a bírói szervezetrendszer horizontális és vertikális tengelyében elhelyezkedő, a bírósági hierarchiában regionális szakmai szervként megjelenő új formáció. Ezen új szakmai szervezet egyértelmű előrelépést jelentett a közigazgatási és a munkaügyi ügyszakban ítélkező bírák önálló szakmai munkájának keretet adva, és elősegítette,

hogy ezen két ügyszak vonatkozásában a bíráskodás magasabb szakmai színvonalon, és a jogegység szempontjait még inkább szem előtt tartva történjen.

A regionális kollégiumok vezetői oroszlánrészt vállaltak abban, hogy ezen, teljesen új és az addig megszokottól teljesen eltérő területi alapon, regionálisan szervezett szakmai bírói testület működési kereteit a jogszabályi keretek között kialakítsák, elősegítve ezzel a szakmai kollégiumok működésének hatékonyságát.

Meggyőződésem, hogy a jövőben ezen hatékonyság tovább fog fejlődni, hiszen a kialakult módszerek, keretek továbbfejleszthetők, a kollégiumok szakmai vezetése ezen folyamatosan munkálkodik és ennek következtében nemcsak a munkamódszerek, de a kommunikációs csatornák, az együttműködések is továbbfejlődnek az ügyszakokon belül, a bírósági hierarchia adott keretei között.

SZAKÉRTŐK A MEGÚJULÓ ELJÁRÁSJOGOKBAN

PATYI Gergely*

A felek a bíróság előtt folyó tárgyaláson békeidőben is háborút folytatnak egymással, legyen szó akár büntetőeljárásról, akár egy polgári peres eljárásról. Igen szemléletesen idézi a Klónok háborúját dr. Cséffai Attila Csaba, aki tanulmányának mottójaként rögzíti, hogy „Egy csata közepén senki nem maradhat semleges."[1] Egyetértve a doktorandusszal mégis hinnünk kell, hogy a megfelelő eljárási garanciák beépítésével bizonyos személyek semlegesek maradhatnak az eljárásban.

Régmúlt korok egyes bírái, évszázadokkal ezelőtt, még elmondhatták magukról, hogy koruk tudományos és technikai ismereteinek nagy részével rendelkeznek.[2]

Sokszor, és egyre gyakrabban merülnek fel azonban olyan speciális szaktudást, tudományos megalapozást igénylő szakmai kérdések, amelyek az eljáró közigazgatási hatóság dolgozóinak, illetőleg a bíráknak a szakértelmét meghaladják. E szakmai kérdések megválaszolásához van szükség a szakértőre, mert az eljáró hatóság vagy a bíróság csak e speciális szakmai kérdések ismeretében tud a tények szempontjából megalapozott és jogilag helytálló döntést hozni.[3]

Az államigazgatási ügyek jelentős részének eldöntéséhez napjainkban különleges (orvosi, ipari, kereskedelmi, mezőgazdasági, jogi, pedagógiai, közgazdasági, pénzügyi, műszaki, közlekedési stb.) szakértelemre van szükség.

Miért érdemes együtt tárgyalni a közigazgatási hatósági eljárásban és a bíróságok előtti perekben a szakértők részvételének kérdését?

---

* Egyetemi adjunktus, az Ereky Kutatóközpont tagja (PPKE JÁK).

1 CSÉFFAI Attila Csaba: Az igazságügyi szakértő függetlensége a kirendelés során. *Magyar Jog,* 2012/11. 653.

2 SZÉKELY János: *Szakértők az igazságszolgáltatásban.* Budapest, Kereskedelmi és Jogi Könyvkiadó, 1967. 25.

3 CSIBA Tibor: A szakértő szerepe a közigazgatási hatósági eljárásban és a közigazgatási bíráskodásban. *Magyar Közigazgatás,* 2005/2. 105.

Elsősorban azért, mert a szakértő intézménye a peres eljárásokból került át a közigazgatási eljárásba. Adatok vannak rá, hogy már az ókori Egyiptomban a testi sértés miatt emelt panasz esetén egy állami szolgálatban álló orvos vizsgálta meg a sértettet. A rómaiak inkább a polgári eljárásokban alkalmaztak szakértőket, pl. három szülésznő végezte a vizsgálatot, ha az özvegy nő azt akarta bizonyítani, hogy elhalt férjétől terhes. Az okiratok hitelességének a vizsgálatára már a római jogban is megjelent az írásszakértő intézménye. Hazai jogunkban a szakértői bizonyítás első nyomai Nagy Lajos és Mátyás uralkodásának idejéből, a XIV-XV. századból valók. Régi törvényeink bizonyítják, hogy peres ügyekben sokszor próbául szolgált az orvos-doktorok, a kézi-orvosok, a marha-orvosok, a bábák tanúbizonysága. A jogtörténet által elismert és feljegyzett első igazságügyi szakértő 1782-ben egy bizonyos John Smeaton nevű mérnök volt, aki egy wales-i kikötő tartópillérjei elkorhadásának okait kellett, hogy vizsgálja.

A magyar közigazgatási jogban a szakértői bizonyítást először az adóügyi, a közegészségügyi és a kisajátítási eljárásokban szabályozták, az 1868-as, 1876-os, illetve az 1881. évi törvényekben.[4]

Indokolt együtt tárgyalni a bírósági és a közigazgatási eljárásokban a szakértő szerepét, mert a szakértői tevékenység jellege és a szakvélemény mint bizonyíték a különböző eljárásjogokban azonos funkcióval bír.

A szakértő, akinek kötelezettségei sok hasonlóságot mutatnak a tanú kötelezettségeivel, jogai között pedig sok minden felismerhető a bírák jogosultságaiból, végső soron sui generis intézmény, amelynek feladata, hogy a bíró különleges szakértelmét pótolja, így elengedhetetlen feltétel, hogy a szakértő függetlensége az eljárás során maradéktalanul érvényesüljön.[5]

A tanú és a szakértő ténymegállapításai között abban van különbség, hogy a tanú már megtörtént tényeket, eseményeket regisztrál és ismerteti észleléseit a hatósággal. A szakértő nem múltbeli, hanem jelenbeli tényeket, állapotokat vizsgál, és azokból vonja le a múltbeli eseményre vagy a jövőre vonatkozó következtetéseket.[6]

Az Alkotmánybíróság ügyvédekkel kapcsolatos határozatainak esszenciája megfelelően adaptálható az igazságügyi szakértőkre is, hiszen tág értelemben a szakértők is az igazságszolgáltatás részesei.

---

4 LŐRINCZ Lajos: *Eljárási jog a közigazgatásban.* Budapest, Unió, 2004. 2.10.

5 CSÉFFAI i. m. 654.

6 BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György: *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez.* Budapest, CompLex, 2013. 462.

A szakértői foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban szakértőként való közreműködés alkotmányos követelmény, és az eljárási törvények kötelező előírása. A szakértő eljárásjogi státuszát és helyzetét törvény szabályozza, eljárásbeli jogait és kötelességeit ugyancsak törvény írja elő. A szakértő tevékenységét és feladatait nem lehet önmagában megítélni és önmagában szabályozni, hanem csak annak az eljárásjogi rendszernek a függvényében, amelyben tevékenysége, feladata magának a rendszernek része, és amely rendszerből, a rendszer munkamegosztásából következik a foglalkozás sajátképpenisége.[7]

A szakértői vélemény dr. Csiba Tibor Kollégiumvezető Bíró megfogalmazása szerint a tudomány és a műszaki fejlődés eredményeinek felhasználásával készített, szóban vagy írásban előterjesztett olyan bizonyíték, amelynek célja, hogy elősegítse a tényállás megállapítását és a szakkérdés eldöntését.[8] A definíciót azonban indokoltnak tartom kiegészíteni Vámbéry Rusztem nézetével, miszerint a fentiek mellett meghatározó jellemző a szakvélemény azonosítása során, hogy – a jogtudományban felmerült vita ellenére – önálló bizonyítéknak kell tekinteni.[9]

A szakértői véleményt a közigazgatási hatóság eljáró ügyintézője, illetőleg a bíró a bizonyítékok egyenkénti és összességében elvégzendő értékelése során hasznosítja.[10] Általános eljárásjogi helyét és szerepét illetően nem több és nem kevesebb a többi bizonyítéknál. Az említett mérlegelés során a súlya minden ügyben másként, annak szakmai és tudományos értéke szerint, más bizonyítékokkal való összevetésben változó. Általában tehát a szakvélemény még csak nem is első az egyenlő bizonyítékok között. Konkrétan azonban annak szakszerűségi foka, tudományos értéke meghatározza a bizonyítékok közötti rangsorát is.[11]

Vörös Ernő már 1935-ben a közigazgatási bírósági törvénnyel kapcsolatban részletesen kifejtette, hogy a bizonyítékok szabad mérlegeléséből okszerűen következik, hogy a bíróság a szakértői véleményekhez kötve nincs és szabadon ítéli meg, hogy a szakvélemény a per eldöntésében mennyiben irányadó.[12]

---

7 Cséffai i. m. 654–655.

8 Csiba i. m. 105.

9 Székely i. m. 91.

10 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2. § (3) bekezdés, 50. § (6) bekezdés. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 206. § (1) bekezdés. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 78. § (3) bekezdés.

11 Csiba i. m. 105.

12 Vörös Ernő: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata.* Budapest, 1935. 1196.

A szakértő, akinek a kezébe fontos tárgyi bizonyítékok önálló vizsgálatát teszi le a törvény, olyan személy kell, hogy legyen, akinek nemcsak a szakértelme, hanem a megbízhatósága, pártatlansága, tárgyilagossága is intézményesen biztosított.[13]

A Ket. 2008-as módosítása újrafogalmazta a szakértőkre és tevékenységükre vonatkozó rendelkezéseket az igazságügyi szakértői tevékenységről szóló 2005. évi XLVII. törvény szabályainak indokolatlan megismétlése és az azoktól való eltérések megszüntetése érdekében, figyelemmel a Pp. szakértőkre vonatkozó szabályaira is.[14]

A tavalyi évben csúcsosodott ki az a tendencia, amely szerint az igazságügyi szakértőkkel szemben a közbizalom érezhetően jelentős mértékben meggyengült, amely az egész igazságügyi szervezetrendszerre kihatással van. Szükségessé vált tehát a szakértői működés revíziója, a problémák azonosítása és a feltárt hiányosságok kezelésének megkezdése, amely munka különös hangsúlyt kap, amikor megjegyezzük, hogy jelenleg is folyamatban vannak a nagy eljárási kódexek újraszabályozására irányuló kodifikációs munkálatok.

A polgári és büntető perrendtartással foglalkozó munkacsoportok vizsgálata arra a következtetésre jutott, hogy a bizonyítás szabályai alapjaiban nem igényelnek változást, ugyanakkor a polgári jogvitákban a bizonyítás szabályozásának fontos változását indukálja az osztott perszerkezet bevezetése. A perelőkészítő szakasz lezárásaként meghozott végzésben rögzítésre kerülnek ugyanis a bizonyítási indítványok, és ezt követően további bizonyítási indítvány előterjesztésére már csak a törvényben meghatározott kivételes esetben kerülhet majd sor.[15] Ebben a körben komoly dilemmát képez a bizonyítottság szintje, jelenleg ugyanis elegendő a valószínűség magas foka, de a Szerkesztőbizottság Javaslata értelmében indokolt lenne, ha perrendi kódex a teljes bizonyosság fogalmát venné alapul.[16]

A szakértői bizonyításra vonatkozó szabályokat az új eljárási kódexek megalkotása során azonban felül kell vizsgálni. Indokolt ez egyrészt azért, mert a szakértői bizonyítás szabályait teljes egészében összhangba kell hozni a perrendtartások alapelveivel – különös tekintettel a Pp.-ben szereplő rendelkezési, illetve tárgyalási elvre – és a bizonyítás egyéb rendelkezéseivel. A szakértői bi-

---

13 SZÉKELY i. m. 95.

14 VARGA Katalin – PAÁL György: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény magyarázatokkal.* Hagyárosbörönd, Pénzügyi Tájékoztató Iroda, 2009. 118.

15 XX-MIKFO/9/2015. 23.

16 XX-MIKFO/9/2015. 57–58.

zonyítás revíziójának másik fontos indoka, hogy egy, a hatékonyságra épülő új szakértői bizonyítási rendszer nagymértékben elősegítheti az eljárások ésszerű időn belüli befejezését.[17]

Aggályossá vált a szakértői bizonyítás lassúsága, hiszen a szakértő bevonására az ideálisnál sokkal később, jellemzően csak a per derekán, a felek meghallgatását és a tanúk kihallgatását követően kerül sor. A szakértő igénybevétele nehézkes, mert feladata és közreműködése többszörösen közvetett. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy túl hangsúlyossá vált a szakértő ténybírói szerepe. Ezek mellett nyilván megoldásra vár az „egyetlen szakvélemény" problémája, a bíró túlterheltsége a tényállás tisztázása során, valamint a szakmai kompetencia helyes megítélése a szakértő kirendelésekor.[18]

Ezt a vizsgálatot elősegítheti magának az igazságügyi szakértői tevékenységre vonatkozó normáknak a külön, a minisztérium által összeállított koncepció keretein túli felülvizsgálata.[19]

A szakértői koncepció 7 gócpontot tárt fel a szakértői működés során, amelyek több problémát is magukban foglalnak.[20] A vizsgálat tárgyát képező anomáliákra az Igazságügyi Minisztérium a jelen ciklus alatt megoldást kíván találni, végső esetben akár jogalkotás formájában is.

Sajnálatos módon:

1. nem működnek eléggé hatékonyan a szakértői kamarák;
2. a minisztérium törvényességi felügyeleti jogköre a jogszabályi környezet miatt formális;
3. az etikai eljárások elhúzódnak és gyakorlatilag semmilyen visszatartó erővel nem rendelkeznek;
4. a szakértői működésről szóló igazságügyi statisztika hiányos;
5. a kamarai névjegyzék pontatlan, az IM nyilvántartása pedig nem eléggé felhasználóbarát;
6. a kirendelésekkel kapcsolatban nincs visszajelzés a kirendelőtől és elhúzódnak a kifizetések;
7. a szakértői intézetek hatáskörei pontatlanul vannak szabályozva, aránytalanok és a humánerőforrás szempontjából csekély megtartó erővel rendelkeznek.[21]

---

17 XX-MIKFO/9/2015. 24.

18 XX-MIKFO/9/2015. 58.

19 XX-MIKFO/9/2015. 24.

20 Szakértői Koncepció 4–21.

21 Uo.

Mindezeken túl közel száz különböző jogszabály van hatályban, amely valamely szakértői tevékenységről, szakértőfajtákról, szakértői eljárásokról rendelkezik. Mind jogforrási szintjük, mind keletkezési idejük eltérő volta megnehezíti a közöttük fennálló összhang megtalálását.[22]

Fel kívánom hívni a figyelmet arra is, hogy az új Büntető törvénykönyv hatálybalépésével sem változott a dr. Kilényi Géza Professzor által már 2009-ben jelzett súlyos aránytalanság a hamis szakvélemény-adás értékelési sorrendjével kapcsolatban, amely szerint a Btk. a büntető- és a polgári perek mellett, afféle bagatell ügyeknek tekinti a közigazgatási hatósági eljárásokat. Teszi ezt annak ellenére, hogy a közigazgatási hatóságok feladatkörébe tartozik az atomerőművek, a veszélyeshulladék-ártalmatlanító művek, a robbanóanyag-gyárak engedélyezése, a légikatasztrófák okainak kivizsgálása, valamint a döntéshozatal esetenként milliárdos nagyságrendű jogvitákban.[23]

A fentiekben említett problémakörökben sürgősen ki kell alakítani a végleges döntéseket, ezt követően kezdődhet meg a kodifikáció ütemezése, amely terveink szerint 2015 novemberére érhet véget.

Az állam az ellátandó feladatok mellé elegendő forrást kíván biztosítani, cserébe egy működőképes, egységes és hatékony kamarai rendszert kell fenntartani a felmért kirendelői igények és az ésszerű, gyors eljárások maximális kiszolgálása érdekében.

A nem végleges koncepciójavaslat szerint:

- elengedhetetlen egy hatékonyabban működő, egységes szakértői kamara létrehozása, amely rendszeresen módszertani leveleket ad ki, ezzel egyidejűleg kialakítja az élő mentori rendszert és biztosítja a szakértőjelöltek alapos gyakorlati képzését, netán segítséget nyújt a szakértő kiválasztásában;
- az OBH által rendelkezésünkre bocsátott eljárási tapasztalatokra figyelemmel indokolt az etika oktatás bevezetése az IM által vezetett névjegyzékben már szereplő szakértők részére is;
- a szükséges módosítások átvezetése érdekében a Kompetencia Rendelet egyeztetése már jelenleg is folyik a szakértői kamarával, amelynek évenkénti felülvizsgálata is indokolt lehet;

[22] DARÁK Péter – PETRIK Ferenc: *A közigazgatási eljárás szabályai.* Budapest, HVG-Orac, 2005–2012. 290/25–26.

[23] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény kommentárja.* Budapest, CompLex, 2009. 241–242.

- be kell fejezni a szakértői névjegyzék teljes felülvizsgálatát és törölni kell a nem kvalifikált szakértőket a nyilvántartásból, ezt pedig összhangba kell hozni a kamarai névjegyzékkel is;
- indokolt bevezetni az egységesebb kamara működő támogató díjakat és biztosítani kell a hatékony működés finanszírozási elemeit;
- a jogszabályi kötelezettségeknek eleget téve fel kell állítani a még nem létező szakértői testületeket;
- az egész rendszer működése szempontjából különösen fontos kérdés annak a rendezése, hogy az IM felügyeleti jogainak a konszolidációja megtörténjék;
- szükségesnek tartjuk az IM által nyújtott jogi továbbképzések gyakoribbá tételét, hiszen tisztában vagyunk azzal, hogy a megszerzett tudás 5 év alatt elavul;
- rendkívül fontos a folyamatos koordináció és az információcsere az OBH-val és a Kúriával a bírói tapasztalatok átadása céljából;
- végül a folyamatban lévő Pp., Be. és Ket. kodifikáció szakértői bizonyításra vonatkozó részeit a fentiek figyelembevételével indokolt módosítani.

Összegzésként dr. Csiba Tibor szavait idézném:
„A szakértő tehát a képzeletbeli színházi előadásnak egy olyan epizodistája, aki a főszereplő mellett, annak pozícióját erősíti. Más hasonlattal élve, mint ahogy a jó asszisztens az orvos kezébe adja a szükséges eszközöket, a szakértő az eljáró hatóság vagy a bíróság tudomására hozza a szükséges ismereteket, azaz a véleményét mint bizonyítási eszközt. […] Az objektív igazságot kereső bírónak objektív – a tudomány és technika talaján álló – szakértőre és szakértői véleményre van szüksége. A szakértő azzal tesz eleget kötelezettségének, ha ugyancsak elfogultság és részrehajlás nélkül, szaktudásának teljességét nyújtva, kizárólag az objektivitás követelményeit tartja szem előtt.”[24]

[24] Csiba i. m. 106.

3. RÉSZ
ELJÁRÁSJOGI KODIFIKÁCIÓ MAGYARORSZÁGON ÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

THE RENEUAL MODEL RULES ON EU ADMINISTRATIVE PROCEDURE: METHOD, CONTENTS AND PROSPECTS

Jacques ZILLER*

On 1 September 2015, the *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure* were published on www.reneual.eu.

The Model Rules are the outcome of a 5-year research project undertaken at the initiative of Professors Herwig Hofmann, Luxembourg and Jens-Peter Schneider, Freiburg im Breisgau (Germany), and coordinated by them and by the author of this presentation. The Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) is a private network of academics from most member States of the European Union – professor András Varga, from the Faculty of Law and Political Sciences of the Pázmány Péter Catholic University is a member of the Network. The members of the steering committee submitted projects to the relevant public research funds in Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Spain and were thus able to organise the necessary meetings for the coordination of research and drafting. No financing was requested from EU institutions, in order to guarantee the fullest academic freedom.

The central objective of the project was to help improve the implementation of European Union law and policies whilst ensuring that the constitutional values of the Union are present and complied with in all instances of the exercise of public authority. The Model Rules on EU Administrative Procedure are proof that it is possible to draft an EU regulation of administrative procedures adapted to the complex realities of the joint implementation of EU law by Union bodies and Member States. In ReNEUAL's view, the evolution of the European legal system has reached a point where such codification is not only possible but also necessary for EU's future development as regulatory system.

---

* Professor of European Union Law, Università di Pavia (Italy), Coordinator of the ReNEUAL Network.

1. The ReNEUAL Model Rules: the Method

1.1. The process of drafting

In order to develop the Model Rules, ReNEUAL established four working groups addressing the main aspects of EU administrative procedure. These working groups were concerned primarily with executive rule-making[1] (Book II); single-case decision-making[2] (Book III); public contracts[3] (Book IV); and information management[4] (Books V/VI). The design of these working groups reflected the scope of the ReNEUAL project. In order to draft the various books the chairpersons of the working groups established drafting teams[5].

A steering committee composed of the chairs and most active members of the working groups undertook the task of managing the project and ensuring the consistency of content and drafting and finally acted as the editorial board of these ReNEUAL Model Rules. It was joined by Professor George Berman (Columbia University, New York) as external member.

The process of drafting the model rules was conducted by, first, screening policy areas of the EU and national legal systems in a comparative manner in order to identify joint problems and common or innovative solutions to these problems. A variety of fields, including, for instance, state aid, environmental protection, telecommunications, or research and innovation were thus studied.

A second step consisted of the preliminary drafting of possible rules identified in these models, accompanied with the necessary explanations on the choices made and the sources consulted.

In a third phase, these ReNEUAL Model Rules have been continuously submitted to discussion and review in various fora of practitioners and

---

1 Chaired by Deirdre CURTIN, Amsterdam, Herwig C.H. HOFMANN, Luxembourg, and Joana MENDES, Amsterdam.

2 Chaired by Paul CRAIG, Oxford, Giacinto DELLA CANANEA, Rome, Oriol MIR, Barcelona and Jens-Peter SCHNEIDER, Freiburg i.B.

3 Chaired by Jean-Bernard AUBY, Paris, Ulrich STELKENS, Speyer and Jacques ZILLER, Pavia.

4 Chaired by Diana-Urania GALETTA, Milan, Herwig C.H. HOFMANNN, Luxembourg and Jens-Peter SCHNEIDER, Freiburg i.B.

5 In addition to the chairpersons the following scholars acted as drafting team members: Micaela Lottini, Rome (Book VI), Nikolaus Marsch, Freiburg. i.B. (Book VI), Michael Mirschberger (Book IV), Hanna Schröder (Book IV), Morgane Tidghi (Book VI), Vanessa M. Tünsmeyer (Books III, V), Marek Wierzbowski (Book III). Edoardo Chiti, Paul Craig and Carol Harlow actively collaborated in the initial drafting of Book II.

academics. This process has led to iterative processes of redrafting to improve and clarify the text.

In summary, the ReNEUAL steering committee believes that well-designed rules of administrative procedure for the implementation of EU law and policies will help to foster compliance with the principles of the rule of law and good administration for the benefit of individuals and the system of the EU law as a whole. A well-designed codification can also contribute to compliance with the principle of subsidiarity reducing the need for centralised EU level decision-making and thus ensuring that decision-making can effectively take place closer to the citizen. A codification of administrative procedures, preferably in the form of a binding legislative act applying, in the first place, to EU institutions, bodies, offices and agencies will serve both elements of the central objective of public law: it will provide instruments for an effective discharge of public duties while at the same time, and no less importantly, protect the rights of individuals.

ReNEUAL members concluded at an early stage of the project that Model Rules for EU law of administrative procedure are best designed following a process of 'innovative codification'. 'Innovative codification' occurs when a new law establishes one source of existing principles which are usually scattered across different laws and regulations and in the case-law of courts; it may also modify these existing principles and rules, if needed, as well as add new ones. This method allows contradictions in the existing laws to be resolved and gaps to be filled. It also fosters the further dynamic development of EU law, taking into account particularly the evolution of case-law as well as the changing needs of diverse policies. By contrast, what is known as 'codification à droit constant' – a technique which amounts to establishing a legally binding consolidated version of existing legislation – would not be well suited to address these different challenges that are endemic to the EU system.

Inspiration for this codification can be drawn from solutions developed regarding specific EU policies, which, after careful review, appear suitable to be generalised, as well as from Member State codifications and the success they have already had in many EU Member States in enhancing compliance of the legal system with the rule of law. However, no single approach from Member States' codifications, international organisations or EU policies is applicable as such to the EU and all of its policies.

The sources of inspiration for the proposed rules consist of primary and secondary EU law, the case-law of the CJEU, the practice of EU institutions, bodies, offices and agencies, on the one hand, and the comparative law of the EU Member States and other relevant national and international experiences

of full or partial codification of administrative procedure, on the other hand. Furthermore, some proposed rules are the result of comparative studies as well as studies of the so-called 'ombudsprudence' of the European Ombudsman. In addition, the drafting teams consulted academic literature. In order to present the Model Rules in the style of a legislative proposal, the editorial board decided to refrain from references to academic literature.

1.2. The context

In order to understand the method that has been applied to the drafting of the ReNEUAL Model Rules, a few indications of a contextual nature need to be given.

Rules and principles of EU administrative law are on the whole the product of the incremental introduction of EU legislation in specific policy areas, some of which may have had an experimental design. EU administrative law is thus characterised by significant fragmentation into sector-specific and issue- specific rules and procedures with highly complex, overlapping rules and principles; at the same time, there are also gaps in positive law.

EU and Member States' authorities apply a mixture of tools in specific and evolving contexts of implementation of EU law and policies. Each of these tools – single case decisions, non-legislative acts of general application, agreements and contracts – has its own specific requirements for ensuring procedural justice. EU law on administrative procedures is also characterised by the multi-jurisdictional nature of many of its procedures and a pluralisation of the actors involved.

Rules for EU administrative procedures do not exist in a vacuum; nor are they unique. Legal systems around the world face similar difficulties when it comes to organising the administrative implementation of law. Inspiration can be drawn from many of the Member States' laws on administrative procedure, but no one single model is transferable wholesale.

The main objective of the ReNEUAL project has been to produce ways of improving the implementation of EU law as a whole. From the beginning of the project, the possibility of transforming all or part of the project into draft EU legislation has been actively considered. Within the EU system of the conferral of powers, possible future EU legislation on administrative procedures requires the identification of treaty provisions granting a legal basis for the adoption of such legislation. The legal basis for a codification of EU administrative procedures is a delicate question.

The main objective of the ReNEUAL network is first and foremost to develop academic ideas for improving the implementation of EU law. As a consequence, ReNEUAL took the view that the project should not be constricted by the existing framework of legislative competences. Nonetheless, the possibility of the (future) adoption of the whole or parts of the project as EU legislation has been considered and factored in from the beginning of the project. Within the EU's system of conferral of powers, possible future EU legislation on administrative procedures requires the identification of treaty provisions providing a legal basis for the adoption of such an Act. ReNEUAL is fully aware of the importance of addressing the issue of legal basis for four reasons:

i) If no proper legal basis can be found for codification, the transformation of the results of the ReNEUAL project into legislation is dependent on general treaty reform. The chances that treaty reform in the short or medium term will be limited to the introduction of an appropriate legal basis for the codification of administrative procedures (or that it should even include it) are not great.

ii) The scope and impact of many rules will vary according to the legal basis that is chosen; it is not sufficient to identify an enabling legal basis, it is also necessary to check whether there are no limitations to the use of such legal bases coming from other treaty provisions.

iii) A central political and legal issue is whether in the present wording of the treaties there is a legal basis for a transversal codification of administrative procedures that would impact beyond the EU institutions, bodies, offices and agencies and also impose duties on member states' authorities in the same way that a number of sector-specific regulations or directives already do.

iv) Two other treaty provisions with a general scope need to be taken into account in the search for a legal basis for the general codification of the law of administrative procedures: Article 352 TFEU, which establishes the 'flexibility clause' and Article 197 TFEU on administrative cooperation.

In practice and in the scholarly literature, the discussion about a legal basis for codification of EU administrative procedures has mainly centred on Article 298 TFEU[6]; however, other treaty provisions also need to be examined. Without

[6] *1. In carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration.*
2. In compliance with the Staff Regulations and the Conditions of Employment adopted on the basis of Article 336, the European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish provisions to that end.

trying to give a definite answer to the existence and limits of a legal basis for codification of EU administrative procedures, the introduction of the Model Rules that have been published highlight the relevant issues and indicate possible options. It should be recalled that, irrespective of the interpretation of the exact meaning of Article 298 TFEU, any act with this legal basis or another one would additionally be scrutinised for compliance with the principles of subsidiarity and proportionality.

ReNEUAL has taken these difficulties into account in a variety of ways. ReNEUAL's Model Rules on Administrative Procedures do not follow the same definition of the scope of applicability in all books. Some specific considerations have to be taken into account, which lead to a differentiation between the general scope of Books II, III and IV, which focus on EU institutions, bodies, offices and agencies, whereas Books V and VI have been drafted having both EU authorities and Member States' authorities in mind.

The ReNEUAL Model Rules on Administrative Procedure are presented in a form adapted to their possible adoption as an EU Regulation – with an appropriate legal basis de lege lata or de lege ferenda, as discussed in the next paragraph. The term 'Model Rules' highlights the academic character of the ReNEUAL project. The Model Rules provide European legal scholarship and legal practitioners with a structured framework for debating and further developing EU administrative law. The ReNEUAL Model Rules also aim to inform legislative bodies and courts about legal options and best practices.

It has to be stressed that the codification is based not only on binding law rules and on the case law of the CJEU, but also on soft law rules that would become binding by being included in a Regulation. This means that non-compliance with those rules should have consequences.

However, at this stage, the ReNEUAL Model Rules do not go further and actually indicate the nature of the consequences of non-compliance. The reasons are two-fold: first, while some national administrative procedure laws indeed give binding indications as to the sanctions for non-compliance – annulment, damages or other – many others don't and are nevertheless enforced by courts in the way they deem most appropriate; second, the EU courts have managed very well until now to adjudicate the appropriate sanction for non-compliance with EU law. The choice that has been made in this version of the ReNEUAL Model Rules does not, however, mean that a codification of EU administrative procedure law should not in the future try to find an appropriate formulation of the sanctions to be applied in the event of non-compliance.

2. The ReNEUAL Model Rules: the Content

The structure of the ReNEUAL Model Rules reflects the division in working groups and the outcomes of the ReNEUAL project. The Model Rules as published are divided into six chapters: Book I – General Provisions, Book II – Administrative Rulemaking, Book III – Single Case Decision-Making, Book IV – Contracts, Book V – Mutual assistance and Book VI – Administrative Information Management.

2.1. Book I – General Provisions

The main part of Book I is dedicated to a long introduction, which explains the background and mission of the ReNEUAL project, the characteristics and challenges of the Law of administrative procedure in the EU; the possible models for the codification of EU law on administrative procedure; the issues of the Legal bases for EU codification and the approach adopted by ReNEUAL.

The Rules themselves are very few in number: a very short Preamble, which refers to the major principles applicable to EU procedural law and four Articles: I-1 Scope of application; I-2 Relation to specific procedural rules of the European Union; I-3 Relation to Member State law; I-4 Definitions.

The most delicate issue is that of the scope of application. ReNEUAL's Model Rules on Administrative Procedures do not follow the same definition of the scope of applicability across the various books. Some specific considerations have to be taken into account, which lead to a differentiation between the general scope of the proposed Model Rules as reflected in Book I and the more specific scope of some of the other Books. Generally speaking, Books II, III and IV are drafted for the EU institutions, bodies, offices and agencies, whereas Books V and VI have been drafted for EU authorities and Member States' authorities.

2.2. Book II –Rule making

As far as rulemaking in Book II is concerned, the most important part of this activity, from a qualitative point of view – and maybe to a certain extent from a quantitative one – is conducted by the EU institutions. At any rate, Article 291(2) TFEU applies: "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". Furthermore, the institutional context, as framed by Articles 289, 290 and 291 TFEU calls for many specific rules. The drafting exercise has thus from the beginning been focused on rulemaking by EU institutions, bodies, offices and agencies. An important source of discussion has been the US federal Administrative Procedure Act of 1946, which has established the famous "notice and comment" procedure. Book II establishes rules that enable participation of interested parties and the public while keeping in mind that a burdensome procedure would be to the detriment of an efficient decision making procedure. On the whole, the rules proposed in Book II are innovative not only in EU law but also in comparison with most codes of administrative procedure in European countries.

2.3. Book III – Single Case Decision Making

As for single case decision-making in Book III, the situation is somewhat different from that of Book II. In the implementation of EU law a very significant portion of the relevant single case decisions are taken by Member State authorities. There is a need for coherence in the principles of administrative procedure and the consequent rules. Nevertheless, ReNEUAL is fully aware of the technical and political difficulties in applying the scope of Book III to all aspects of composite procedures and shared administration. Therefore, Book III also limits its scope of application to EU institutions, bodies, offices and agencies even in the case of composite procedures. The Model Rules in Book III are conceived to be compatible with Member States' rules on administrative procedures. If a Member State so chooses, it may use Book III as a template for the reform of existing procedural rules or for the adoption of new procedural rules. Most of the rules of Book III are at first sight similar to those contained in most codes of administrative procedure in European countries. A number of innovations with respect to existing EU law are proposed, sometimes inspired by specific rules in Member State's law, such as for instance the figure of a "responsible official"; other rules will appear as innovative with respect to European countries' codes, but are mainly drawn from the best of EU existing practices, such as the rules on inspections, which also take into account the necessary cooperation with Member States' authorities.

2.4. Book IV – Contracts

Book IV on contracts deals with a particularly complex legal situation. The relevant Treaty provisions do not limit the choices of EU institutions, bodies, offices and agencies when it comes to the law applicable to a contract. In practice, there are often good reasons to choose not to apply EU law as the law of the contract, but rather a specific Member State's law, or even the law of a non-EU State. Drafting clauses of administrative procedure applicable to all these situations would imply a degree of technicality and detail that go well beyond that of the Model Rules for single case decision-making and rulemaking. The scope of Book IV is thus limited to contracts of EU institutions, bodies, offices and agencies. Here again, however, there is nothing to prevent Member State legislators from adopting the Model Rules – with the necessary adaptations – in their national legislation. Nor does it impede EU legislative acts on specific policies from referring to provisions of a general EU administrative procedure act. The main originality of Book IV, beyond the fact that contracts are not dealt with in many European countries' codes of administrative procedure, lies in the fact that rules are proposed not only for the phase of public procurement, where EU directives apply mutandis mutandis, but also for the management of contracts, where the existing law and practice of EU institutions particularly lack coherence and comprehensiveness. Book IV refers to Book III for the application of most rules related to single case decisions to the action of EU authorities in managing contracts.

2.5. Book V – Mutual Assistance

The existence of composite procedures and shared administration is one of the main reasons why the EU is – much more than a State administration – in need of rules of administrative procedure that make sure that the rights and interests of addressees and third parties in the implementation of EU law do not fall in a 'black hole', namely situations which occur between those covered by the EU-level review and accountability mechanisms and those covered by review and accountability mechanisms of Member States. It is indispensable; as a result, that Books V and VI – regulating mutual assistance and inter-administrative information management – extend to composite procedures and shared administration. The issue of an appropriate legal basis for the rules of Books V and VI is particularly delicate as it relates to rules that apply to Member States'

authorities and EU authorities at the same time, and by reason of the fact that there is a specific legal basis for data protection. The pressing need for procedural rules in the field of Books V and VI is, however, more important in ReNEUAL's view than the immediate solution of the existence of a legal basis de lege lata or de lege ferenda: this view has guided the drafting of Books V and VI.

Book V understands mutual assistance as a basic form of support between authorities in the exercise of administrative tasks within the scope of EU law. Mutual assistance consists of a requesting authority requesting administrative support from the requested authority, which is located in a different EU jurisdiction. As such mutual assistance rests on a number of central elements which find their expression in Article V-2: the requesting authority cannot fulfil one of its tasks by itself; the requested authority from another Member State or the EU is in the position to give the requesting authority what is necessary for it to fulfil its task, the assistance requested can take various forms: the transmission of information, the conduct of an inspection or the service of a document.

The rules of Book V provide a minimum standard for mutual assistance where EU law triggers a need for the cooperation between two authorities. Book V of the ReNEUAL model rules establishes mutual assistance between public authorities as a generally applicable default obligation. It is directly applicable to all fields of EU law as long as no more advanced forms of inter-administrative cooperation such as those for information exchange established in Book VI are applicable. While Book VI establishes a framework for information management activities, which is supplemented by a basic act for the respective activity the default rules of Book V are not dependent on such a combination.

2.6. Book VI – Information Management

Information management covered in Book VI is central to a growing number of networks, which involve EU institutions, bodies, offices and agencies, on the one hand, and Member States' authorities, on the other. Even if in many cases such networks do not formally participate in a procedure that may lead to the adoption of a decision, acts of general application and contracts, the information they collect, collate and distribute to EU-level and Member State-level actors is often a central factor in decision-making. The current legal framework applicable to the exchange and use of information through EU information systems is insufficient and does not ensure compliance with the general principles of EU constitutional law; the novelty of many of those areas and the

specific nature of the cooperation in these areas require creative approaches for the use of information systems in adjudication, rulemaking and contracts.

ReNEUAL's work on information management has highlighted the fact that, beyond the issue of legal basis, it is necessary to develop rules on mutual assistance between the EU and the Member States' authorities in order to ensure coherence and to keep pace with on-going developments in the implementation of EU legislation and policies. This issue is covered in Book V and its relevance for individual rights and interests lies not only in the fact that personal data or business secrets will be affected by such activity. It also arises from the need to better structure and design inter-administrative cooperation, which will generally benefit from the application of such rules.

On the whole, Books V and VI are the most innovative in terms of the content of the Model rules, and ReNEUAL considers them essential especially from the perspective of an in-depth discussion of the emerging issues of administrative procedure law by practitioners and academia.

3. The ReNEUAL Model Rules: the Prospects

ReNEUAL started its project in 2009, about six months before the entry into force of the Lisbon treaty. The novelty of Article 298 TFEU soon led the European Parliament to pay attention to the issues that are at the centre of ReNEUAL's work. A Working Group on EU Administrative Law was established by the European Parliament's Committee of Legal Affairs in the second half of 2010, which produced a corking document on the state of play and future prospects for EU administrative law presented by the Working Group on EU Administrative Law to the Committee of Legal Affairs on 22 November 2011.[7] A number of members of ReNEUAL's steering Committee were involved in the preparatory work of the Working group, and this undoubtedly gave momentum to the work of ReNEUAL, who was aware that the issue of codification of EU administrative procedures was on the agenda of the EU institutions.

At the same time, the European Ombudsman Nikiforos Diamandouros took interest in ReNEUAL's work, to the point that he hosted the two major

[7] Available on http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf

conferences of ReNEUAL in the European Parliament's premises in Brussels,[8] and this again increased the momentum of ReNEUAL's work.

The European Parliaments' plenary eventually adopted the *European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL))*[9]. This was a 'Resolution of legislative initiative' based on Article 225 TFUE, according to which "[t]he European Parliament may, acting by a majority of its component Members, request the Commission to submit any appropriate proposal on matters on which it considers that a Union act is required for the purpose of implementing the Treaties. If the Commission does not submit a proposal, it shall inform the European Parliament of the reasons". The year 2013 was probably not the most appropriate period to trigger a substantive action of the European Commission, which clearly adopted a waiting position. With the appointment of the new Commission presided by Jean-Claude Juncker, the prospects might be different. However, not surprisingly, there is not very much enthusiasm in the services of the European Commission regarding the prospect of a codification of procedural law. The European Parliament's Committee of Legal Affairs however seems decided not to let go, as demonstrated by the appointment of a new rapporteur on the issues of EU administrative procedures in early 2015[10]. It is therefore clear that the issues of codification of EU administrative procedures remain on the political agenda, and ReNEUAL will make all the necessary efforts to be present in the discussions that will develop in academia and in practice.

Another crucial development for the ReNEUAL model rules is the establishment of different language versions. After the on-line publication of the first version of the ReNEUAL model rules on 1 September 2015, work has started for the establishment and publication of a version in the Spanish language[11], as well as in French, in German, in Italian and in Polish. A number

---

8 ReNEUAL conference – 15-16th March 2012, Brussels, and ReNEUAL conference: ,'EU administrative procedures" (hosted by the European Ombudsman in the European Parliament) – 19 - 20th May 2014, Brussels. All the relevant materials are available on the website of ReNEUAL http://www.reneual.eu/

9 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN#top

10 MEP Heidi Hautala ; MEP Luigi Berlinguer who was rapporteur for the Resolution of 2013 did not run for election in 2014.

11 Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea (Spanish Version of the ReNEUAL Model Rules 2015), published in Book and e-Book form by Instituto Nacional de Administracion Publica, Madrid, and available as pdf on the website of ReNEUAL.

of workshops and conferences have taken place since October 2014 in different Member States, where the Model Rules are presented and discussed, such as in this conference on Administrative Procedures of Member States in the Light of the Model Rules of the EU organised by the Faculty of Law and Political Sciences of the Pázmány Péter Catholic University.

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSI TÖRVÉNY ÚJRASZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁSI MODELL-SZABÁLYOK TÜKRÉBEN

VARGA Zs. András*

Amikor az Igazságügyi Minisztérium úgy döntött, hogy elkezdi egy közigazgatási perrendtartásról szóló törvény kodifikációjának előmunkálatait, nem lehetett kétséges, hogy ezzel együtt a közigazgatási hatósági eljárási törvény szabályozását is újra kell gondolni. Ez a körülmény lehetőséget kínál arra, hogy kiértékeljük az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (Et.), annak átfogó módosításával egységes szerkezetben kiadott 1981. évi I. törvény (Áe.), majd a 10 év alatt nagyszámú módosítást megélt, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hagyományát, az általános – és elvileg csekély kivételt engedő – szabályozási mód fenntarthatóságát. Kivételes helyzet, hogy az újraszabályozás során figyelembe vehetünk egy, szintén folyamatban lévő nemzetek fölötti kodifikációs folyamatot, mégpedig az európai közigazgatási modell-szabályok kialakításának aktuális stádiumát. A két folyamat nemcsak időben, hanem tartalmi kérdések tekintetében is kínál párhuzamosságokat.

1. Az európai közigazgatási modell-szabályok

Az Európai Unió Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (ReNEUAL[1]) 2014. szeptember 1-jén a május 19–20. közötti, Brüsszelben az Európai Ombudsmannal közreműködésben szervezett utolsó előkészítő konferenciáját[2] követően nyilvá-

* Egyetemi tanár (PPKE JÁK).

1 Research Network on EU Administrative Law.

2 Ld. http://www.ombudsman.europa.eu/hu/activities/calendarevent.faces/en/853/html.bookmark (2014. május 13-ai állapot).

nosságra hozta az európai közigazgatási eljárás modell-szabályait (*Draft Model Rules on EU Administrative Procedures*[3]). A készülő szövegre vonatkozó információk korábban egyre szélesebb körben terjedtek, mégis amikor 2013. november végén nyilvánossá vált egy részletes összefoglaló a tervezetről,[4] a szövegezés munkálataiban résztvevőkön kívül sokan meglepődhettek. Mindezidáig ugyanis úgy tudtuk és tanítottuk, hogy létezik ugyan az európai uniós (korábban: közösségi) jognak közigazgatási szabály-együttese, ám annak végrehajtására közös szabályok nincsenek, az uniós közigazgatási anyagi jogot nem az Európai Közigazgatási Térségen belül vagy az uniós intézmények önállóan, vagy a tagállamok saját szabályaik szerint, vagy pedig a két intézményi struktúra együttesen hajtja végre. Közös eljárási szabályok tehát nincsenek, következésképpen az Európai Közigazgatási Térség „harmonizált értékszintézis", „metafora", kritériumként érvényesülő alapelvek halmaza.[5]

Az európai jogalkotási folyamatokat figyelemmel kísérők számára persze feltűnhetett, hogy az Európai Parlament 2013. január 15-én Luigi Berlinguer képviselő által előterjesztett jelentés alapján állást foglalt (a Bizottságnak szóló ajánlásokkal) az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról,[6] és *Boros Anita* már részletesen meg is vizsgálta a szabályozás lehetséges irányait,[7] de a jövendő szabályok részletei ekkor még homályban maradtak. Annak ellenére történt ez, hogy a Berlinguer-jelentés előterjesztésekor már hosszabb ideje folyamatban volt az európai közigazgatási eljárási szabályok kodifikációjának előkészítése a ReNEUAL kutatóhálózat közreműködésével, amelyben a legtöbb EU tagállam professzorai, felső-bírósági bírái és más szakemberek vettek részt. Az *Európai közigazgatási eljárási modell-szabályok* (*Model Rules on EU Administrative Procedures*) címmel elkészült tervezetet (pontosabban tervezeteket) több konferencián megvitatták (a legutóbbi brüsszeli konferencia előtt a Luxemburgi

---

3 www.reneual.eu (2014. szeptember 1-jei állapot).

4 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 21-22 November 2013 to the topic of EU Administrative Law – *Executive Summary* (ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/files/contributions/44.reneual_responseeuadministrativelaw_assisesdejusticenov2013_en.pdf, 2013. 12. 30-ai állapot).

5 Ld. TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle,* 6., (2011) különszám (196-210) 196–197., CZUCZAI Jenő: Közigazgatás és európai integráció. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk): *Magyar Közigazgatási Jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 1999. (433-457) 447–450.

6 2012/2024(INI)

7 BOROS Anita: Az Európai Unió közigazgatási eleljárásioga – európai közigazgatási eljárásjog, avagy europaizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny,* 12/2013. 611–621.

Egyetemen 2013. júniusban,[8] illetve a bécsi European Law Institute Projektkonferenciáján 2013. szeptemberben[9]).

Magyarországon a szabályok megvitatására első alkalommal (ugyan zárt körben) a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán működő Ereky István Kutatócsoport szervezésében a TÁMOP-4.2.1/B-11/2-KMR2011-0002 program támogatásával 2013. november 25-én megrendezett professzor-szemináriumon[10] és az azt követő kerekasztal-beszélgetésen volt lehetőség, amelyen azonban – a szöveg nyilvánosságra hozatalát megelőzően – még csak a tervezet fő irányainak megismerésére volt lehetőség.

A nyilvánosságra hozott szöveg arra utal, hogy a szövegezők figyelmét nem kerülte el az a körülmény, hogy a közös eljárási szabályok léte nem független az alkotmányos összefüggésektől,[11] ezért a szabályok célja az Unió eddig is meglévő közös alkotmányos alapelveinek érvényesítése a közigazgatási eljárásokban.[12] Mindez hat részre (könyvre) osztva jelenik meg a tervezetben: az Európai Unió közigazgatási jogi alapelvei (I. Könyv), a közigazgatási jogalkotás (II. Könyv), egyedi jogalkalmazói döntések (III. Könyv), (közigazgatási, főként közbeszerzési) szerződések (IV. Könyv), jogsegély – tagállamok közötti együttműködés (V. Könyv), adatkezelés (VI. Könyv).[13] A modellszabályok részletes értékelésére egy rövid tanulmány keretei között nincs lehetőség, ezért az általános ismertetés és néhány dilemma felvetése után a hazai közigazgatási megközelítések tekintetében vitatott közigazgatási jogalkotással kapcsolatos II. könyvvel foglalkozunk részletesebben.

Ha alaposabban áttekintjük a modellszabályok hat könyvét és a terjedelmes magyarázatokat (amelyek mindösszesen 335 oldalt tesznek ki), belátjuk, hogy

---

8 *Administrative Procedural Law in the EU.* A conference organized by the ReNEUAL. (www.reneual.eu/events/Administrative%20Procedural%20Law%20EU%20conference%20-%20June%202013,%20Luxembourg/ReNEUAL_conference_June_2013/Invitation_conference_27-28-06-2013_version_2013-04-27.pdf, 2013. 12.30-ai állapot)

9 2013 ELI Projects Conference and General Assembly (www.europeanlawinstitute.eu/about-eli/eli-bodies/general-assembly/ga-2013/, 2013. 12.30-ai állapot)

10 A professzor-szemináriumon előadók – Marc Clément, a lyoni Közigazgatási Fellebbviteli Bíróság bírája, az ELI MCC elnöke, Roberto Caranta, a Torinói Egyetem közigazgatási jog professzora, Matthias Keller, az aacheni Közigazgatási Bíróság tanácselnöke, Christiaan Timmermans, az Európai Bíróság volt bírája, az Erasmus Egyetem professzora, Boštjan Zalar, a Szlovén Köztársaság Közigazgatási Bíróságának bírája, a Ljubljanai Egyetem professzora, Varga Zs. András – több-kevesebb ideje részt vesznek a közös szabályok kialakítására irányuló folyamatokban.

11 Ld. *Executive Summary* i. m. 4. lj, 2.

12 Uo. 3.

13 Uo. 4.

azok valójában háromféle eljárást kívánnak szabályozni, mégpedig a közigazgatás jogalkotó tevékenységét (II. Könyv, ennek magyar vonatkozásait egy tanulmányban részletesen bemutattam[14]), az egyedi jogalkalmazói eljárást (III. Könyv, amelyet itthon hatósági jogalkalmazásként ismerünk, ide értve természetesen a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai – Ket.– alól kivett eljárásokat is), valamint a közigazgatási szerződéseket (IV. Könyv, amely nagyrészt a közbeszerzések jogát fedi). A másik három könyv általános, minden eljárásfajtára vonatkozó szabályokat tartalmaz.

1.1. Az általános szabályok

Az I. könyv általános szabályai szokásosan a hatály rögzítésével indulnak. Az I-1. cikk értelmében a modell-szabályokat az EU hatóságai és a tagállami hatóságok (utóbbiak csak a modell-szabályok kifejezett rendelkezései esetén) kötelesek alkalmazni, amennyiben az EU jogát hajtják végre közigazgatási aktusok útján, vagy ha az EU, illetve a tagállam jogszabályai elrendelik az alkalmazását. Az értelmező rendelkezéseket tartalmazó I-4. cikk (5) bekezdése értelmében az *EU hatóságai* fogalmon az EU intézményei, testületei, hivatalai és ügynökségei értendők. A szöveg a korábbi tervezetekhez képest – amelyek értelmében a *tagállami hatóságok* fogalom kiterjedt volna minden szintű és természetű (országos, regionális, helyi és autonóm) közjogi jogalanyra, amely hatósági tevékenységet, közszolgáltatást vagy egyéb közérdekű tevékenységet végez –, már nem kísérel meghatározást adni ezekre, mindössze arra szorítkozik, (a (3) bekezdésben), hogy illetékes hatóságnak tekintse azokat a jogalanyokat, amelyek az anyagi jog végrehajtására kötelezettek. A tagállami közigazgatási szerveknek tehát továbbra sincs kötelező tipológiája. Az értelmező rendelkezések meghatározzák a *közigazgatási aktus* fogalmát is, amely magában foglalja a szabályozó aktusokat (II. Könyv), az egyedi döntéseket (III. Könyv), a szerződések létrehozatalát (IV. Könyv), valamint az adatkezelést (VI. Könyv). A *közigazgatási eljárás* pedig a modell-szabályok értelmében a közigazgatási aktusok – az EU, a tagállami hatóságok, illetve a kétféle hatóság közreműködésével (*kompozit eljárás*) – előkészítését és kibocsátását jelenti. Már ebből is kitűnik, hogy a modell-szabályok fogalomkészlete közel áll a hazai közjogi irodalomban használt

[14] VARGA Zs. ANDRÁS: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról (különös tekintettel a közigazgatási jogalkotásról szóló II. könyvre). *Magyar Jog,* 2014/10.

fogalmakhoz, de azokat nem pontosan takarja. Mindez az esetleges jogi kötőerővel történő felruházás után értelmezési nehézségekkel járhat.

A bevezető rendelkezések között szerepelnek az értelmezési korlátok is (amelyek részben a hatályt is érintik). Eszerint lehetőség van ugyan ágazati (szektorspecifikus) uniós szabályokat is alkotni, de ezek, miként a nemzeti jogszabályok értelmezése során is figyelemmel kell lenni a modell-szabályokra, az uniós normák esetén azokkal összhangban – *„in coherence”* –, a nemzeti normák esetén azokat irányelvnek tekintve – „as guidance” – kell eljárni. Kikerült tehát a szövegből a korábbi tervezetek erőteljesebb tagállami megköteése, amelyek még előírták volna a tagállami jog értelmezését a modelltörvények fényében – *„in the light of”* –, illetve az jóhiszemű együttműködés elvének megfelelően – *„in accordance with the principle of sincere cooperation”* – történő értelmezését (I-2. és I-3. cikkek).

A modell-szabályok saját értelmezési korlátai bonyolultabbak, ugyanis ezek az utolsó előkészületi fordulóra kikerültek a biztosan kötőerővel rendelkező szövegből, és az I. könyv elejére helyezett preambulumban kaptak helyet. A preambulum általános értelmezési keretét a jogállamiság, a tisztességes eljáráshoz való jog és az EU közigazgatási jogának általános szabályai jelentik, amelyeket a könyv második fejezete pontosít. Utal azonban a preambulum arra is, hogy tisztességes eljárás elve magában foglalja az egyenlő elbánást és a diszkrimináció-mentességet, valamint a jogbiztonság, tisztesség, objektivitás, pártatlanság, ügyféli részvétel, hatékonyság és eredményesség, arányosság, jogos elvárás, átláthatóság, szolgáltatás-irányultság elvét. Az Eu hatóságainak továbbá figyelemmel kell lenniük a szubszidiaritásra, jóhiszemű együttműködésre és a felelősség világos megállapíthatóságára. Mindezeket az egyes könyvek további alapelvekkel pontosítják.

A korábbi tervezetek – amelyek az alapelveket még a normatív szövegrészben helyezték el – ugyan jóval világosabban fogalmaztak, például jelezték, hogy a jóhiszeműség elvén kell érteni a szubszidiaritást, a hatékony eljárást, a kölcsönös elismerést, a pontos felelősség-telepítést, valamint a kompozit eljárások esetén az összehangolt eljárási szabályokat, ám a korábbi változatok meglehetősen „tartalomjegyzékszerűek” voltak. Csak a lábjegyzetek utaltak nagyon általános formában arra, hogy az egyes alapelvekkel kapcsolatos normatív vagy joggyakorlaton alapuló háttér hol lelhető fel (például az EUSZ-ban vagy az Unió Bíróságának joggyakorlatában), ám az egyes alapelvekről semmilyen további rendelkezést nem tartalmaztak. Ez komoly fogyatékossága volt a szövegnek. Az alapelvek ugyanis lehetnek dogmatikai absztrakciók (ebben az esetben normatív részletszabályokon, illetve az azokat értelmező joggyakorlaton alapulnak),

avagy lehetnek kifejtett, önálló normatív szabályok (legalább olyan részletességgel, mint ahogyan a hazai eljárási törvények tartalmazzák az alapelveiket). A tartalomjegyzékszerű felsorolás valójában nem segítette volna elő az alapelvek érvényesülését, mert az egyes „címszavak" jelentését csak bonyolult értelmezéssel lehetett volna megadni. A preambulumos megoldás ennél jóval elegánsabb – a preambulumtól nem várható el az aprólékosság –, ennek ellenére az alapelvek megfogalmazása változatlanul nyitott.

Az I. Könyv mindössze a fenti szabályokat tartalmazza, ám az V. Könyv, amely a tagállamok közötti, valamint a tagállamok és az EU közötti jogsegélyt szabályozza, valójában általános szabály, amely az I. Könyv rendelkezéseit részletezi. A külön szabályozás értelme vélhetően az, hogy az V. Könyv már figyelemmel lehet a II–IV. Könyvek rendelkezéseire is. Az V. Könyv részletes ismertetését mellőzve most csak arra utalunk, hogy az magában foglalja mindazt, amit a hazai közigazgatási eljárási irodalom kül- és belföldi jogsegélyként (megkeresésként) ismer. Így az információ-szolgáltatást, eljárási cselekmények elvégzését, iratok megküldését; ezen belül az írásbeli és az elektronikus kapcsolattartás lehetőségét, a hatóságok közötti nyelvhasználat és költségviselés szabályait, valamint az adatszolgáltatással érintett személy (ügyfél) jogát ahhoz, hogy a megkeresésről és annak teljesítéséről tájékoztassák (illetve ennek korlátait).

Hasonlóképpen általános szabályokként kell értelmeznünk a VI. Könyv bonyolult előírásait a közigazgatási adatkezelésről (*Admnistrative Information Management*). Ennek részletes ismertetésétől nem kizárólag terjedelmi okokból tartózkodunk, hanem azért is, mert a könyv maga is utal rá, hogy az adatkezelés (különösen az adatátadás) szabályai csak akkor alkalmazhatók, ha előzetesen rendelkezésre áll megfelelő információs alap-jogszabály (rendelet, irányelv vagy döntés), amely tisztázza az adatkezelés tartalmát, formáját, célhoz kötöttségét, az adatkezelésben részt vevő hatóságok kötelezettségeit, a központi adatvédelmi hatóság feladatait, az alkalmazandó jogot, az adatkezelés körét (VI-3 (1)-(4). cikk). A könyv szabályai ugyan feltételezik, hogy a szükséges alapjogszabály 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 terjedelmesek.

1.2. Az egyedi jogalkalmazói döntések szabályai

Az egyedi jogalkalmazói döntések körében a III. Könyv a saját általános szabályai között a magyar jogirodalomban hatóságinak nevezett döntéseket sza-

bályozza (a közigazgatási hatóság által egyoldalúan kibocsátott, meghatározott természetes vagy jogi személy(ek)nek címzett közigazgatási aktus, amely konkrét ügyeket dönt el jogi kötőerővel, III-2. cikk (1) bekezdés), kiemelve ezek köréből és külön nevesítve az információszerzést célzó (helyszíni) vizsgálatot (III-2. cikk (5) bekezdés), amely leginkább a hazai hatósági ellenőrzésnek feleltethető meg (és amelynek részletszabályai is hasonlóak, kiegészítve az EU intézmények, illetve a tagállami hatóságok közötti együttműködés szabályaival, III-16. – III-20. cikkek). Általános szabályként – a könyv saját alapelveként – jelenik meg a pártatlan, tisztességes és ésszerű időben meghozott döntéshez való jog, amit a kizárás szabályai követnek (nagy vonalakban a hazai szabályokhoz hasonlóan, III-3. cikk).

A részletszabályokat illetően a szabályok tömörebbek ugyan a magyar eljárási törvénynél (Ket.), de összességében hasonló rendelkezéseket tartalmaznak. Az uniós közigazgatási eljárás kérelemre vagy hivatalból indulhat, ezt követően az érintett ügyfeleket értesíteni kell az eljárásról, a nem megfelelő helyre küldött beadványokat át kell tenni a hatáskörrel rendelkező hatósághoz. Eltérő szabály, hogy a panaszokat nem feltétlenül eljárást kezdeményező kérelemnek tekinti, hanem lehetővé teszi azokra tekintettel az eljárás hivatalbóli megindítását (III-5. – III-6. cikkek, erre a Ket. első szövegváltozatai még itthon is utaltak, a későbbi módosítások során került hatályon kívül az erre vonatkozó rendelkezés). Az ügyféli jogok hasonlóak az itthon ismertekhez (iratmegismerés, meghallgatás, megint csak kiegészítve az EU intézmények, illetve a tagállami hatóságok közötti együttműködés szabályaival, III-22. – III-27. cikkek).

A szabályok közül feltétlenül kiemelést érdemel az ügyintézési határidő (III-9. cikk), amely fő szabályként az ésszerűséget tartalmazza azzal, hogy az ágazati (szektor-specifikus) normáknak kell megjelölniük a pontos ügyintézési határidőt. A modell-szabályok szubszidiárius rendelkezése csak ezt követően alkalmazható. A szubszidiárius szabály szerint az ügyintézési határidő három hónap, amelybe nem számít bele a felfüggesztés, az ügyfél késedelmes jognyilatkozata miatti időmúlás, valamint a megkeresések és azok teljesítése közötti időtartam. A határidő tehát ebben az esetben is nettó, miként a Ket. általános ügyintézési határideje, ugyanakkor jóval kevesebb okot jelöl meg az „állásra", mint a hazai törvényünk. Ezáltal az elvileg három hónapos határidő jóval közelebb állhat a tényleges elintézés időtartamához, mint a Ket. esetén. Úgy tűnik, hogy a pontos elintézés kiszámíthatatlansága nem csak hazai jelenség. A későbbi viták során érdemes javasolni, hogy a három hónapos határidő váljék „bruttóvá", amely alól csak a felfüggesztés időtartama jelenthet kivételt. A három hónapos határidőnek a rövidebb megállásokat viselnie kell, a hosszabb, az ügyin-

tézést ténylegesen gátló okok esetén viszont a formális felfüggesztés valóban megállíthatja a határidő múlását. Természetesen ez a saját törvényünk esetén is üdvözlendő lenne.

A bizonyítási eljárást (III-10. cikk) illetően a modellszabályokban keveredtek a kontinentális és az angolszász jogrendszerek sajátosságai. Elvileg ugyan a bizonyítás szabad, ám az ügyfél nyilatkozatai esetén különbséget tesz az egyszerű információszolgáltatási felhívás (*„power to investigate by simple request"* III-11. cikk), valamint a nyilatkozattételre kötelezés (*„power to investigate by mandatory decision",* III-12. cikk). Előbbi esetben az ügyfél visszautasíthatja a közreműködést, ám ha vállalja azt, akkor – kívánságára ügyvéd jelenlétében – köteles igazat mondani, és a valós tényeket teljes körűen feltárni, míg a nyilatkozattételre kötelezés esetén, amit ágazati (szektor-specifikus) szabályok rendelhetnek el, az ügyfél közreműködési szándéka irreleváns. Mindkét esetre irányadók a mentességi szabályok (III-14. cikk): az ügyfél nem köteles önmagára szankcióval járó nyilatkozatot tenni, és nem kötelezhető az ügyvéd sem feltárni a közte és ügyfele között folytatott beszélgetések tartalmát (*„professional privilege"*).

Végül a döntést illetően a modellszabályok a tényszerűséget (a releváns tények teljes körű és súlyuknak megfelelő értékelését), az indokolási kötelezettséget, valamint a nyelvhasználati jogot (EU hatóság esetén értve ezen bármelyik hivatalos nyelvet, tagállam esetén a saját hivatalos nyelvét) követelik meg. Előírják továbbá az írásbeli, illetve normatív tilalom hiányában a minősített aláírással ellátott elektronikus formát, a jogorvoslat lehetőségére történő kioktatást (ide értve a jogorvoslati határidőt is), valamint az ügyféllel történő közlés kötelezettségét (III-28. – III-33. cikkek). Ebben a körben a hazai eljárásjogunkkal összevetve a leginkább feltűnő a jogorvoslati eszközök megjelölésének hiánya (ide nem értve a kijavítási és visszavonási lehetőséget, III-34. – III-36. cikk). A korábbi tervezetek vitái ezt a kérdést többször érintették. hangsúlyos volt az az álláspont, hogy (még a rendkívül eltérő jogorvoslati rendszerek figyelembe vétele mellett is) legalább a bírósági felülvizsgálat lehetőségére utalnia kellene a szövegnek. Végül két érvre alapozva ez is kimaradt a szövegből. Az egyik érv szerint a modell-törvények a közigazgatási és nem a bírósági eljárásokat kívánják szabályozni, ezért a bírósági felülvizsgálat bármiféle részletezése túllépné a szabályozás hatályát (ez a hazai megközelítéseinkkel meglehetősen ellentétes, és önmagában nem is túl meggyőző). A másik érv ezt azzal egészítette ki, hogy az uniós hatóságok esetén sok esetben a hatáskörrel rendelkező bíróság az Európai Unió Bírósága, amelynek eljárását viszont egyrészt az EUSZ és az EUMSZ szabályozza, ami alacsonyabb szinten nem egészíthető ki a kollízió veszélye nélkül, másrészt a bí-

róság függetlensége megköveteli, hogy saját joggyakorlatában határozza meg, hogy mit követel meg az eljárását kezdeményezőtől, amit sértene a bírósághoz fordulás jogának általános szabályként történő megjelenítése. A kérdés alaposabb elemzése meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit, de sejtésként annyi talán megfogalmazható, hogy az érvek vitathatónak látszanak. Különösen annak fényében tűnik súlytalannak a két érv, hogy – mint látni fogjuk – a szerződésekre vonatkozó IV. Könyv korántsem ennyire visszafogott.

1.3. Az EU hatóságainak szerződései (közbeszerzések)

A szerződések (közbeszerzések) szabályait tartalmazó IV. Könyv terjedelmét, részletességét, bonyolultságát és szerkezetét tekintve is kiemelkedik a többi közül. Amint láttuk, a modellszabályok a szerződések megkötését közigazgatási aktusnak tekintik, ezeket a IV. Könyv pontosítja: a szerződés akkor tekintendő közigazgatásinak (azaz akkor terjed ki rá a könyv hatálya, ezeket a továbbiakban a könyv szóhasználata szerint *közszerződésnek* nevezzük), ha azokat uniós hatóság (tehát tagállami kifejezetten nem!) köti magánszeméllyel (ide értve a jogi személyeket is, ha azok nem minősülnek hatóságnak) vagy tagállammal, illetve tagállami közjogi jogalannyal, de utóbbi esetekben csak akkor, ha azok az uniós hatósággal úgy lépnek kapcsolatba, mintha magánszemélyek lennének (IV-1. cikk). Megfordítva: az unió és tagállamok vagy tagállami közjogi jogalanyok közjogi kapcsolatai nem tartoznak a szerződések könyvének hatálya alá, ugyanakkor a könyv szabályai kivételesen ebben az esetben is alkalmazhatók, ha alkalmasnak bizonyulnak az uniós jogszabályok tagállami végrehajtásával kapcsolatos szerződésekre (ezáltal ugyanakkor nem kerülnek a könyv hatálya alá, mert az uniós hatóságok a szabályok alkalmazása ellenére megőrzik egyoldalú jogalakító hatalmukat; a könyv szabályainak alkalmazása tehát csak technikai kérdés, az itt írt szabályok szerződésbeli megismétlését teszi elkerülhetővé).

A közszerződésekre vonatkozó szabályokat elsősorban az uniós normák (ezen belül a másodlagos jogforrások) határozzák meg, ilyen hiányában valamely tagállami jog vagy bármely más jog is alkalmazható (IV-3. cikk) azzal, hogy a kollízió feloldására, illetve az alkalmazandó jog kiválasztására a könyv részletes szabályokat tartalmaz (IV-4. – IV-5. cikk). Ezeket egészítik ki az érvényességre, a szerződés létrejöttére, teljesítésére és megszűnésére vonatkozó anyagi jogi szabályok, mégpedig külön az uniós szabályok és a tagállami szabályok alkalmazása esetére (IV-20. – IV-39. cikk).

A könyv a közszerződések három fázisát különbözteti meg: a szerződés előkészítését jelentő közigazgatási eljárást, a szerződés létrehozását, illetve annak teljesítését és lezárását. A modellszabályok tulajdonképpen háromféle szerződéskötési eljárást különböztetnek meg, mégpedig az általános eljárást (a korábbi szövegek szóhasználata szerint „standard procedure", a jelenlegi szöveg mindenféle jelző nélkül főként ezt szabályozza), a versenytárgyalást („competitive award procedure"), valamint a közreműködési szerződésekre vonatkozó eljárást („subcontracting").

Az általános eljárást – és ez jelentősen különbözik a hazai szabályozástól – ugyanúgy kell lefolytatni, mintha egyedi döntéshozatalra irányulna (III-7. cikk). Az első látásra furcsának tűnő szabályt tulajdonképpen a versenytárgyalás szabályai magyarázzák, utóbbiak ugyanis akkor alkalmazandók, ha az uniós hatóság nem köteles a közszerződés megkötésére minden arra jelentkezővel, illetve a közszerződésre irányadó anyagi jogi szabály nem jelöli ki az egyetlen lehetséges szerződő felet (IV-9. cikk). Innen visszafele olvasva tehát levonható a következtetés, hogy a versenytárgyalás feleltethető meg a hazai közbeszerzési eljárásoknak, míg az általános eljárás az uniós hatóság és a másik szerződő fél normatív alapú kapcsolatára vonatkozik (azokra az esetekre, amikor a valamely jogszabály voltaképpen szerződéskötési jogot teremt a magánszemély és kötelezettséget az uniós hatóság oldalán – értelemszerűen a jogszabályi feltételeik teljesülése esetére). Ezzel szemben a versenytárgyalás akkor alkalmazható, ha az érdekelt magánszemélyeknek nincs alanyi joguk a szerződés megkötéséhez. A négy szabadság tiszteletben tartására épülő versenytárgyalás szabályozása nem tartalmaz számottevő újdonságot a hazai közbeszerzés szabályaihoz képest (IV-9. – IV-19. cikkek). A közreműködési szerződésekre vonatkozó szabályok (IV-37. – IV-39. cikkek) lényegében kétszer két, esetenként háromoldalú viszonyt jelentenek. A fő szabály az, hogy a hatóság ilyen esetben is csak az eredeti szerződő féllel áll kapcsolatban (alapvető szerződéses viszony), az utóbbi és a közreműködő közötti szerződés nem hoz létre jogviszonyt a hatóság és a közreműködő között, következésképpen a hatóságnak nem is kell jóváhagynia a közreműködő igénybevételét, a szerződés egészének teljesítéséért az eredeti szerződő fél felel. Ennek ellenére a hatóságot terhelik a III. könyvben (egyedi döntéshozatal) meghatározott alapelvek a közreműködővel szemben is (ez röviden úgy értelmezhető, hogy a hatóság és a közreműködő között magánjogi kapcsolat nem jön létre, ám ettől a hatóság nem veszíti el közjogi helyzetét és nem mentesül a közjogi természetű kötelezettségeitől). A szabály biztosítéka az, hogy a hatóság kötelessége annak biztosítása, hogy a szerződő fél a

közreműködőt tájékoztatja a hatóságot terhelő közigazgatási alapelvekről, és az alapelvek megsértését a közreműködő közvetlenül kifogásolhatja a hatóságnál.

A korábbi tervezetek szerint az anyagi magánjogi, valamint az eljárási szabályok mellett a könyv gondoskodott volna a közszerződések közjogi kontrolljáról is, mégpedig feltűnő részletességgel (Európai Ombudsman, Európai Adatvédelmi Felügyelő, Európai Számvevőszék, bírói jogvédelem). A nyilvánosságra hozott tervezet ezekről nem rendelkezik. Vélhetően azért nem, mert az egyedi döntéshozatali eljárás sem: a modellszabályok a közigazgatási eljárást tartalmazzák, más intézményekét nem.

1.4. A jogalkotási eljárás

A jogalkotási eljárásra vonatkozó legfontosabb szabály azt tisztázza, hogy mi tartozik a könyv hatálya alá: a másodlagos jogforrások megalkotásán kívül minden szabályozás, így a formális felhatalmazáson alapuló végrehajtási szabályainak kiadása, a jogszabálynak nem minősülő, de az EUSZ és EUMSZ felhatalmazásán alapuló uniós intézmények által kiadott szabályozások (II-1. cikk). Valójában tehát a könyv magas szintű szabályozásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Ezek megalkotásával összefüggésben rendezi a szabályozás kezdeményezését (melynek során rögzíteni kell a tervezet címét, célját és a szövegező intézményt, II-2. cikk), szövegezését (ide értve az indokolást is, valamint a résztvevő szakértők nevének közlését, 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 (ide értve a Parlament és a Tanács tájékoztatását, II-5. cikk). A szabályok lehetővé teszik a gyorsított eljárást, amely esetén a nyilvános vita elhagyásával ideiglenesen hatályba léptethető, majd az ezt követő négy hét elteltével folytatandó le a vita, amelynek eredményeként szükség szerint módosítható a szabályozás (II-6. cikk).

A II. Könyv, a közigazgatási szervek jogalkotási felhatalmazása az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 291. cikkén nyugszik,[15] elsősorban az EU saját közigazgatási szerveinek jogalkotó tevékenységét szabályozza (még ha nem is tekinthető kizártnak a tagállami közigazgatási szervekre kiterje-

[15] 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."

dő hatálya, amennyiben az EU jogát hajtják végre[16]). 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 projekt-konferencián 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) eljárások 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*).

Első 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).

Mivel a jogalkotás az EU intézményi struktúrájában sem közigazgatási tevékenység, a jogszabályok (legal acts, actes juridiques, Rechtsakte) megalkotása bizonyosan nem tartozik majd a közigazgatási eljárási modelltörvény hatálya alá. Azoknak a szabályozó eszközöknek a körére, amelyek közigazgatási jellegűnek tekinthetők, az EUMSZ utal (még ha nem is nevesíti azokat). A 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... (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." A 290. cikk 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

[16] Ld. *Executive Summary* i. m. 4. lj, 14.

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."

Ha a fenti szabályokat figyelmesen olvassuk, akkor óhatatlanul arra a következtetésre kell jutnunk, hogy az EUMSZ itt végrehajtási szabályokról rendelkezik. A fogalom az állami (így a hazai) jogban is ismert, csakhogy az EUMSZ ezeket *nem* jogi (jogalkotási) aktusoknak nevezi (szemben a magyar jogban ismert végrehajtási rendeletekkel, amelyek viszont kétséget kizáróan – már csak az Alaptörvény T cikke folytán is – jogszabályok). Ez pedig újabb fogalmi bizonytalanságokhoz vezet:

- ha az uniós jogalkotási aktust a Bizottság hajtja végre, akkor az az EUSZ-EUMSZ alapján *nem* jogalkotási aktus útján történik,
- ha az uniós jogalkotási aktust a tagállam hajtja végre, akkor azt az EUSZ-EUMSZ fogalmi rendszere nem tartalmazza, de a tagállami (legalábbis a magyar) szabályok szerint lehet jogszabály,
- 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 *nem* jogalkotási aktus útján történik.

Ennek a bizonytalanságnak a következménye akkor válik világossá, ha feltételezzük – márpedig a nyilvánosságra hozott szöveg alapján erre minden okunk megvan – hogy a modelltörvények 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. Ez persze szükségessé teszi, hogy a „jogalkotás nem közigazgatási tevékenység" tételünket újragondoljuk. A megoldás pedig meglepő lesz: 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. Hogy az ellentmondás mennyire jelentős, az egy további következtetéssel világítható meg: ugyan az EUMSZ szerint végrehajtási aktus lényegi kérdéseket nem érinthet, végső soron nem kizárt, hogy a hazai jogban törvényi formát igényel. Ez pedig oda vezetne, hogy bizonyos hazai törvények az EU joga szempontjából nem minősülnének jogalkotási aktusnak.

Mindez tehát oda vezet, hogy a jog/jogszabály/jogforrás/jogalkotás/szabályozás fogalmak újragondolása előbb-utóbb elkerülhetetlen lesz.[17] 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 modell-törvények hatálya alá tartozó jogforrások kapnak-e valamilyen összefoglaló elnevezést (például *regulatory act*) vagy csak felsorolást fog tartalmazni a majdan elfogadandó szabály.

2. A Ket. helyébe lépő új szabályok néhány kérdése

Ha a modell-szabályok eddigi történetét egy összefoglaló értékeléssel kívánjuk jellemezni, akkor azt kell mondanunk, hogy az eredeti elképzelések szerint nagyon általános, cizellált dogmatikai megfontolásokon alapuló részletes szabályozás készült volna, a realitások – a nagyszámú eltérő nemzeti jogrendszer, és az ennél is nagyobb számú alkalmazási terület – a lehető legkevesebb, alapelvi szintű, ugyanakkor feltétlen érvényesülést igénylő szabályokra redukált szöveget tettek csak lehetővé. Nézzük meg ezek után a hazai szabályozás kilátásait.

Miután 2010-ben eldőlt, hogy Magyarországon új alkotmány készül, majd az Alaptörvény előkészítése, szövegezése és vitája során nem lehetett kétséges, hogy a jogrendszer alapjának újraalkotása a jogrendszer, különösen pedig a közjogi szabályok teljes újragondolását, sok esetben újra-kodifikációját vonja maga után. Ez felfokozott szövegezési tevékenységet igényelt, mivel nagyon szűk időkeretben, az Alaptörvény aláírása (2011. április 25.) és hatálybalépése (2012. január 1.) között kellett végbemennie. Más előkészítést igényelt, mint ami a nagy jogi kódexek (Büntető Törvénykönyv, Polgári Törvénykönyv, büntetőeljárási törvény, polgári perrendtartás) esetén megszokott. Nem volt lehetőség széleskörű ismereteket koncentráló kodifikációs bizottságok felállítására, és az elméleti (jogdogmatikai) alapokat, a (hazai, nemzetközi és európai uniós) pozitív jogi kodifikációs kötöttségeket, illetve a kialakult joggyakorlatot mód-

[17] 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 magyaron 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.

szeresen feldolgozó, majd koncepcióvá absztraháló alapozó munkára. Nem csodálkozhatunk ezért, ha az új jogszabályok dogmatikai (és néha nyelvtani) koherenciája felpuhult. Hosszú évek elméleti és bírósági értelmező munkája, majd ennek törvénymódosításokban megnyilvánuló érvényre juttatása lesz szükséges ahhoz, hogy a tételes jog és a dogmatikai háttér újra összhangba kerüljön.

A jogrendszer stabilizálódása tehát nem következik be egyik napról a másikra. Feltehető azonban a kérdés, hogy vajon a jogszabályokat érintő minden változás betudható-e pusztán az új Alaptörvénynek. Azt látjuk ugyanis, hogy a hétköznapivá váló jogszabály-módosítgatás részben megelőzte az alkotmányozást, részben pedig ma sem nyugszik. Ennek egyik példája a Magyarországon korábban „nagy" kódexnek tekintett, következésképpen csak megfontoltan módosított közigazgatási hatósági eljárási törvény. Az Et. elfogadását közel negyedszázaddal követte az első jelentős novella, az „Áe.". Erre mondhatnók, hogy az államszocializmus jogfilozófiája nem igényelte a törvényeket, így azok viszonylag gyakori módosítását sem. Az Áe. időbeni hatályának nagyobbik része viszont a rendszerváltozás utáni időszakra esik, az eljárásjog újraalkotása csak 2004-ben valósult meg a Ket. elfogadásával és hatályba lépésével.[18] Kétségtelen, hogy a kodifikáció közismert körülményei, a szabályozási koncepció elfogadása, majd annak „megtagadása" a megalkotott törvényjavaslat szövegének közigazgatási egyeztetése során,[19] és ennek lecsapódása az ötletszerű szövegmódosításokban előre jelezte, hogy alapos (novelláris) módosítására lesz szükség annak érdekében, hogy legalább a törvény belső egysége biztosítható legyen. Ez tehát magyarázza a 2008. évi novellát (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény). Az sem vitás, hogy a technológiai fejlődés (az internet elterjedése és ennek következtében az elektronikus levelezés mindennapossá válása, majd az elektronikus kapcsolattartás eszköz-hátterének megváltozása, az eltérő operációs platformon – windows, android, macintosh – működő „okos" telefonok) megkerülhetetlenné tették[20] a hatóságok és az ügyfelek közötti kapcsolattartás többszöri újragondolását.

---

[18] Patyi András: Az eljárás és az eljárásjog fogalma, a hatósági eljárás szabályozásának története. In: Patyi András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

[19] Ld. Kilényi Géza bevezetőjét: Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.

[20] Legutóbb az egyes, az elektronikus ügyintézéssel kapcsolatos törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXI. törvény módosította az elektronikus kapcsolattartás szabályait.

Azt viszont sem a Ket. megalkotásának körülményei, sem az alkotmányozás, sem pedig a technológiai háttér nem magyarázza, hogy a közigazgatási eljárásokat, vagyis a leggyakoribb, minden polgárt legalább az igazolványok kiadására és nyilvántartások vezetése tekintetében mindennaposan érintő hatósági eljárásokat szabályozó törvény (a /A, /B... §-okat is figyelembe véve) hozzávetőleg 200 szakaszát nem egészen tizenegy év alatt hogyan és miért érintette egy híján 760 módosítás. Egy rövid tanulmányban sem a módosítások okai, sem azok hatása nem vizsgálható meg, ezért tűnődéseinket egyetlen, belső összefüggései miatt a törvény egészét befolyásoló kérdésre, a Ket. hatályára építjük. Az itt tett megállapítások alapján megfontolások alapján megkockáztatunk egy, a Ket. általánosságára vonatkozó következtetést.

2.1. A Ket. hatálya és szabályainak alkalmazandósága általában

A Ket. hatályára vonatkozó szabályok rendszere meglehetősén bonyolult. Ennek ellenére, ha pusztán a Ket. és a speciális eljárási szabályok megalkotására vonatkozó rendelkezéseket néznénk, a törvényességi felügyeleti bírsággal kapcsolatos anomália még védhető is lenne. Csakhogy a Ket-nek a speciális szabályozásra lehetőséget adó hatály-szabályai (a 13. és 14. §-ok) nem értelmezhetők a hatályát általánosságban meghatározó szabály, a közigazgatási ügy fogalmát adó 12. § nélkül. Az utóbbi ugyanis azt tisztázza, hogy *eleve* mikor merülhet fel a Ket. alkalmazása: hatósági ügyben. A 12. § (1) bekezdése valóban zárt dogmatikai konstrukció: *„A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni."* Ha megkíséreljük kibontani, világos értelmezéshez jutunk: a Ket. elsődleges alkalmazásához nem elegendő, hogy közigazgatási szerv járjon el, de még az sem, hogy ezt hatóságként (hatósági jogkör gyakorlására felhatalmazva) tegye, hanem az is szükséges, hogy

a) az eljárás hatósági ügyre vonatkozzon,
b) és a hatósági ügyre vonatkozó eljárás a Ket. hatálya alá tartozzék.

A Ket. hatályára vonatkozó szabály(ok rendszere) tehát másodlagos: eleve csak hatósági ügy esetén merülhet fel, hogy azok intézése a Ket. hatálya alá tartozik-e. Azt pedig, hogy melyek a hatósági ügyek, a Ket. 12. §-ának (2) bekezdése adja meg. Eszerint

> *„(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):*
> *a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt*

vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,

b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti."

A hatósági ügyre vonatkozó szabály tehát a Ket. hatálya alá csak *ügyfelet* érintő jogosító, kötelező stb. eljárásokat sorol, azt pedig, hogy ki minősül ügyfélnek, a Ket. 15. §-ának (1) bekezdésében találjuk: *„Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz."*

A 13. §-ának (1) bekezdése bizonyos eljárásokat kizár a Ket. hatálya alól, a (2) bekezdése további eljárások esetén korlátlan eltérést enged a Ket. szabályaitól azzal, hogy eltérő szabály hiányában viszont a Ket. alkalmazandó. A 14. §-a ismét újabb eljárásokat sorol fel, amelyek esetén meghatározott eljárási kérdésekben (tehát korlátok között) külön törvényben lehetősége van a jogalkotónak az eltérő szabályok megfogalmazására.

További eltérést tesz nemcsak lehetővé, de kötelezően alkalmazandóvá a Ket. – nem a hatályára vonatkozó rendelkezések keretében, hanem a részletes szabályok között – a részként szabályozott különleges eljárások esetén (például bírságolás, nyilvántartás-vezetés esetén). Végül – szintén nem a hatályára vonatkozó rendelkezések keretében, hanem a részletes szabályok között – további nagyszámú olyan rendelkezést találunk, amely eltérő szabályok megfogalmazását engedi (néhol csak törvény, máshol törvény és kormányrendelet, megint máshol bármely jogszabály számára). Azt a következtetést tehát máris levonhatjuk, hogy a Ket. címe ugyan általános eljárási jogszabályt ígér, valójában azonban a Ket. mellett nagyszámú különös (speciális) jogszabály szabályozhatja az egyes ügyfajták esetén követendő eljárást.

2.2. A Ket. hatályára vonatkozó szabályok

a) A Ket. címéből adódó első szabály tehát az, hogy általános, minden, a Ket. 12. §-ában meghatározott közigazgatási hatósági ügyben alkalmazni kell (*„csak a Ket."* eset). Ez a szabály azonban a nagyszámú eltérést lehetővé tevő szabály

folytán csak kivételesen érvényesül, azaz csak kivételesen fordul elő, hogy egy hatósági ügyre kizárólag a Ket. szabályait kellene alkalmazni.

b) A legelső kivételt a Ket. 13. §-ának (1) bekezdése adja, amely szerint a Ket. hatálya nem terjed ki *„a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárásra, a felsőoktatási felvételi eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra”*. Ezekben az eljárásokban tehát, amelyeket rendszerint „kivett eljárásoknak” nevezünk[21] – látszólag legalábbis – a Ket. rendelkezéseit nem kell alkalmazni (*„Ket. soha”* eset). A Ket. önmagát kizáró szabálya azonban szigorúan csak a választási,[22] a népszavazási,[23] a területszervezési,[24] és immár a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti[25] eljárások esetén érvényesül, amelyeket a külön törvények teljes egészükben anélkül szabályoznak, hogy a Ket. rendelkezéseit segítségül hívnák. A Ket. hatálya alóli kizárását ezekben az eljárásokban általában az indokolja, hogy olyan mértékű eltérést kellene engedni (ügyfelek, határidők, bizonyítékok kezelése, jogorvoslati eszközök, eljáró fórumok tekintetében) a Ket. szabályaihoz képest, hogy az kodifikációs szempontból nem lenne kezelhető.

c) Az előző szabály ellenére nem jelenthető ki, hogy a kivett eljárásokban valóban nem kell alkalmazni a Ket. szabályait. Amint láttuk, az önkormányzati törvény (Mötv.) 141. §-a (6) bekezdésének korábban hatályban volt szövege szerint mégiscsak a Ket. szabályait kellett alkalmazni, és hasonló a helyzet a felsőoktatási felvételi eljárással. A Ket. ugyan kizárja a saját hatálya alól a felsőoktatási felvételi eljárást, a kivett eljárás szabályait tartalmazó nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.) 41/A. §-ának (1) bekezdése azonban úgy rendelkezik, hogy *„A központi felsőoktatási felvételi eljárás során a nyelv-*

---

21 PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In: PATYI i. m.77–87.; TILK Péter: *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény*. Pécs, Közigazgatás Módszertani Bt. 2005., 79.; FAZEKAS–FICZERE i. m. 397.; KILÉNYI i. m. 66.

22 A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény.

23 A népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény.

24 Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CLXXXIX. törvény V. fejezete (96–105. §§).

25 Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CLXXXIX. törvény VII. fejezete (132–142. §§).

használat tekintetében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni". Ugyanilyen megoldással találkozunk a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben, amelynek 93/A. §-a az elektronikus kapcsolattartás, a 144/A. §-ának (1) bekezdése a foglalkoztatói nyilvántartás, a 150. §-ának (2) bekezdése pedig a szabálysértési nyilvántartások tekintetében rendeli el a Ket. megfelelő szabályainak alkalmazását (*„mégis a Ket."* esetek). Azt látjuk tehát, hogy attól még, hogy egy eljárás nem tartozik a Ket. hatálya alá, elképzelhető, hogy a kivett eljárás szabályozó törvény mégis a Ket. bizonyos szabályainak alkalmazását rendeli el (nyilván kodifikációs okból, a Ket. szabályának fölösleges megismétlése helyett). Természetesen ettől még a kivett eljárás nem kerül „vissza" a Ket. hatálya alá.

d) Az előző esethez hasonlít(ott) az a megoldás is, amikor nem kivett hatósági eljárásban, hanem hatósági eljárásnak nem minősülő eljárásban rendeli el törvény a Ket. valamely szabályának alkalmazását pusztán azért, mert az alkalmazható (*„kölcsönvett Ket."* eset). Ez volt a helyzet a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére vonatkozó korábbi szabály esetén, ezt kellett volna felismerni.

e) A következő kivételt a Ket. 13. §-ának (2) bekezdésében találjuk, amely úgy rendelkezik, hogy az iparjogvédelmi és szerzői jogi, bizonyos államháztartási, bizonyos idegenrendészeti, bizonyos kereskedelmi, pénz- és tőkepiaci, pénzügyi, média- és sajtó-igazgatási, továbbá az atomenergia alkalmazása során követendő, veszélyes létesítményekkel kapcsolatos, társadalombiztosítási, adatvédelmi és titokfelügyeleti, kutatás-fejlesztési, minősítési, mezőgazdasági hatósági ellenőrzési eljárásokban csak akkor kell a Ket. szabályait alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Ezekben a legtalálóbb elnevezéssel „külön tartottnak"[26] nevezett eljárásokban (*„Ket., ha nincs más"* esetek) tehát kétség nem fér ahhoz, hogy a Ket. hatálya alá tartoznak, ugyanakkor a Ket.-ből nem derül ki, hogy szabályait milyen terjedelemben kell alkalmazni, mert a korlátlan felhatalmazás alapján a külön törvény megteheti azt is, hogy egyáltalán nem tér el a Ket-től, de azt is, hogy teljes egészében eltérő szabályokat alkot (vagyis a szabályozott ügyeket de facto kivonja a Ket. hatálya alól).

[26] Patyi i. m.77–87.

2.3. A Ket. hatályát nem érintő, de eltérést engedő szabályok

f) Habár a Ket. hatályára vonatkozó szabályok között találjuk a 14. §-t, az abban említett eljárások minden kétséget kizáróan a Ket. hatálya alá tartoznak, a 14. § szabályai mindössze felhatalmazást adnak arra, hogy más jogszabály (néhány esetben törvény, más esetekben törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet, további esetekben kormányrendelet törvényi felhatalmazás nélkül is), korlátozottan ugyan, de jelentős terjedelmű eltérést tegyen lehetővé a Ket. szabályaitól a közbeszerzési, építésügyi, egészségügyi, külkereskedelmi, hulladék-gazdálkodási eljárások tekintetében (*„a Ket., de 1.”* esetek).

g) Szintén a Ket. a saját hatályára vonatkozó szabályok között rendelkezik további olyan eltérésekről a 13. §-ában, amelyek valójában nem érintik a hatályát. Így mindenek előtt a 13. § (3) bekezdése rendelkezik úgy, hogy a „kivett” és „külön tartott” eljárásokon kívül eltérő szabály alkotására csak akkor van lehetőség, ha a Ket. ezt kifejezetten megengedi. Amint az előző pontban láttuk, jó néhány eljárás tekintetében a 14. §. széles körű eltérést tesz lehetővé. Ennél is szélesebb körű – tulajdonképpen nem is felhatalmazás, hanem csak a kollízió lehetőségét tudomásul vevő deklaráció – a 13. § (4) bekezdésének az Európai Unió aktusai, (5) bekezdésében nemzetközi szerződést kihirdető törvény által megállapítható eltérés (*„mégsem a Ket.”* esetek).

h) A hatályra vonatkozó szabályok között találjuk, a 13. § (6) bekezdésében a Ket-et kiegészítő szabályok alkotására adott felhatalmazást (*„Ket. és”* esetek).

i) Mindezek mellett, immár formailag sem a hatályra vonatkozó szabályok között ad felhatalmazást eltérő szabály alkotására a Ket. az egyéb rendelkezései között, mégpedig nem is kis számban, ötvennél is több esetben. Ezek egy részében csak törvény (bírság, bizonyítvány, fellebbezés, adatok megismerése, szakhatóság, hatósági ellenőrzés szabályai, döntés), más esetekben kormányrendelet is (értesítés az eljárás megindításáról, döntés, hatósági bizonyítvány, végrehajtás, közreműködő hatóság), esetleg önkormányzati rendelet is (hatáskör), sőt, akár bármely jogszabály (nyelvhasználat, joghatóság, szakértő, hatósági nyilvántartás, kapcsolattartás formája, kérelem, képviselet, közreműködő hatóság) térhet el a Ket. szabályaitól (*„a Ket, de 2.”* esetek).

2.4. Következtetések a Ket. hatályáról és alkalmazhatóságáról

Ha az előzőekben az a)-i) esetekben megjelölt eltérési lehetőségeket nézzük – anélkül, hogy a tényleges eltéréseket tételesen számba vennénk –, óhatatlanul le kell vonnunk azt a következtetést, hogy a Ket. hatályára és alkalmazhatóságára vonatkozó szabályok rendszere rendkívül bonyolult. Az idézőjeles fedőnevekkel jelölt esetek mutatják ennek mértékét: egy hatósági eljárásban kivételesen lehetséges, hogy *csak a Ket-et,* de az is lehet, hogy *a Ket-et soha nem,* avagy *mégis,* netán *kölcsönvéve,* továbbá akkor, *ha nincs más,* vagy elsősorban a *Ket-et, de mást is,* vagy *mégsem a Ket-et*, netán a *Ket-et egészében és mást is* kell alkalmazni. Ebből a helyzetből további következtetések adódnak:

Első következtetésünk az, hogy a Ket. rendelkezései között szétválaszthatatlanul keverednek a hatályra és az alkalmazhatóságra vonatkozó szabályok. A hatályára vonatkozó alcím alatt szabályozza azokat az eseteket is – nem kis számban – amelyek nem a hatályát érintik, hanem csak eltéréseket engednek egyes szabályai alól. Ugyanilyen eltérést engedő szabályokat – több tízet – találunk viszont a Ket. más fejezeteiben, más alcímek alatt is. A Ket. hatályát kizáró szabályok nem feltétlenül jelentik azt, hogy a hatálya alá nem tartozó ügyekben ne kellene alkalmazni egyes rendelkezéseit.

Második következtetésünk szerint valószínűleg lehetetlen lenne egy olyan gyűjteményt megalkotni, amely az összes közigazgatási hatósági ügyfajtára vonatkozóan tartalmazná a Ket-ből és az eltérő szabályokból kompilált „kerek" eljárásrendet. Erre alighanem nincs is szükség, az viszont enélkül is kijelenthető, hogy mindenfajta eljárási cselekmény előtt komoly elemző munkát igényel annak kiderítése, hogy pontosan milyen szabályt kell alkalmazni. Egy döntés (különösen a határozat, mint érdemi döntés) törvényességét illetően az ügyfelek számára majdhogynem lehetetlenség annak ellenőrzése, hogy a hatóság a megfelelő eljárási szabályokat alkalmazta-e.

Harmadik következtetésünk az, hogy a közigazgatási hatósági eljárások esetén elfogadhatatlan az alkalmazandó „szabályokra vonatkozó szabályok" ilyen mértékű bonyolultsága. Ilyen cizelláltság mellett ugyanis nem feltételezhető, hogy a jogalanyok magatartásukat a jog előírásaihoz tudnák igazítani, ami pedig a jogállami hatalomgyakorlás nélkülözhetetlen feltétele.[27] Ezt a következ-

[27] Ld. a 25/1992. (IV. 30.) Ab határozatot (ABH 1992, 131).

tetést támasztja alá az is, hogy közigazgatási hatósági eljárásban minden polgár élete során igen sokszor kényszerül ügyfélként részt venni, ezeket az eljárásokat pedig a jogi eljárások közül a legnagyobb számban folytatják, az alkalmazandó eljárási szabály megkeresését ráadásul nem is feltétlenül jogvégzett köztisztviselők kénytelenek elvégezni.

Negyedik következtetésünk az, hogy legalább az alkalmazandó „szabályokra vonatkozó szabályokat" mindenképpen célszerű lenne egyszerűsíteni. Kérdés ugyanis, hogy van-e értelme fenntartani a korlátlanul eltérést biztosító (13. § (2) bekezdés), illetve nagyfokú eltérést biztosító (14. §) szabályokat az eseti (a Ket. egyes rendelkezéseitől) eltérést biztosító nagyszámú szabály mellett. Már azáltal jelentősen egyszerűsödne a helyzet, ha a Ket. 14. §-ának jelentős eltérést biztosító szabályokat hatályon kívül helyezné a jogalkotó. Ezek ugyanis különösebb kockázat nélkül átemelhetők lennének a 13. § (2) bekezdésében felsorolt, külön tartottnak nevezett eljárások közé, azaz a hatályos szöveg szerint a 14. §-ban felsorolt eljárásfajtákban is csak akkor kellene a Ket-et alkalmazni, ha törvény eltérően nem rendelkezne (szubszidiaritás).

Ötödik következtetés helyett tanulmányunkat kérdéssel zárjuk: ha az alkalmazandó „szabályokra vonatkozó szabályokat" valóban elkezdjük egyszerűsíteni – például az előző negyedik következtetésünk szerint –, és ezáltal a külön tartott, azaz a Ket.-től korlátlan eltérést engedélyező eljárások száma növekszik, a több tíz eseti eltérést engedélyező szabály pedig fennmarad, akkor vajon nem lenne-e célszerűbb feladni a Ket. általánosságának illúzióját? Arra gondolunk, hogy nagymértékben egyszerűbbé válna, ráadásul valószínűleg összességében nem is igényelne a jelenleginél nagyobb terjedelmű szabályozást, ha a Ket. szabályainak nagyobb részét eleve szubszidiárisnak tételeznénk. A Ket. tehát mintatörvény lenne (mint az osztrák 1925-ös *Allgemeines Verwaltungsverfahrengesetz*), vagyis akkor kellene alkalmazni, ha külön törvény nem tartalmaz eltérő szabályt. Ezzel nyilván összeférne az is, ha a Ket.-nek a feltétlen érvényesülést igénylő szabályaitól nem engedne eltérést. Kodifikációs technika szempontjából tehát meg kellene fordítani a szabályozást: nem az eltérés lehetőségét kellene kimondani a Ket-ben, hanem ennek tilalmát.

A jelenlegi szabályozás és az európai közigazgatási modell-szabályok tapasztalatainak tükrében mindez megérdemelne egy nagyon alapos megfontolást.

A LAW ON EU ADMINISTRATIVE PROCEDURES: IMPLICATIONS FOR NATIONAL LEGAL ORDERS

Giacinto della Cananea*

1. Introduction

After being debated in scholarly circles during the last twenty years[1], the advantages and disadvantages of having a general act of legislation regulating the administrative procedures of the European Union (EU), are now discussed by the political institutions of the EU. In particular, after adopting a first resolution in February 2013[2], the European Parliament has requested its legal committee to carry out further analysis, also on the basis of an academic proposal of codification based on Article 298 TFEU, RENEUAL's Model Rules[3], which has been debated in academic circles and in official meetings. If such codification is adopted, by way of one or several legislative acts of the Union, several issues will arise, including which type of impact a codification may have on national legal systems, most of which have their own APAs.

The chapter begins by briefly explaining why administrative procedures are not only important, but also increasingly important. Next, it summarizes the main arguments in favour and against a codification of the administrative procedures of the EU. It then considers three intended consequences of the

* Professor of Administrative Law & EU Law (University of Rome "Tor Vergata").

1 Twenty years ago, the European University Institute organized one of the first workshops on this topic, where the case against a codification and the case for it were exposed by Carol Harlow and the author of this paper, respectively: see Carol Harlow: Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. *Eur. L. J.*, 2. (1996) 3.; and Giacinto della Cananea: From Judges to Legislators? The Codification of EC Administrative procedures in the Field of State Aid. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995/5. 967.

2 European Parliament, Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union [2012/2024(INL)].

3 Any reference in this text is to the ReNEUAL Model Rules 2014 (hereinafter, the Model Rules): see www.reneual.eu.

Model Rules from the point of view of national systems of administrative law: a) the exclusion that the codification may work as a *lex generalis*, not only for EU authorities but also for those of the Member States; b) the manifest preference for the criterion of the *lex specialis*, in the sense that the Model Rules would be applicable to national legal systems only if EU sector-specific law so provides; c) national authorities' use of the Model Rules as guidance.

It is argued, however, that some unintended consequences may derive from the Model Rules or another systematic set of rules even though they are not endorsed by the legislative institutions of the EU. The first is a variant of the case in which they work as guidance, that is to say a *renvoi*. The second is judicial interpretation that gives weight to the rules aiming at ensuring full compliance with the general principles of EU law.

2. Why Administrative Procedures Are Increasingly Important

As noted earlier, it is helpful to begin by explaining why administrative procedures are not only important, but also increasingly important: i) the growth in government, ii) the emergence of the concept of administrative procedure, and iii) the diffusion of legislative act governing administrative procedure in many countries of Europe.

The first trend is common to all European countries, although it has occurred in different periods of their history. Since this story has already been told in far greater detail by specialists, only a couple of aspects need be mentioned here. First, the States of the twentieth century were not simply those of the nineteenth century with a few changes. They reflected, rather, a new kind of social and legal organization with unlimited goals[4]. With the growth in government, the question has arisen whether the administration is capable of meeting the demands of a modern society. In contrast with established doctrines of public law, everywhere legislation has entrusted public authorities with wide discretionary powers. This has raised serious issues of procedural justice, not attenuated by the more recent shift of administrative action from direct intervention to regulation[5].

---

[4] See Jerry Mashaw: *Due Process in the Administrative State,* Yale University Press, 1986. 14. But see also an early critique of these dynamics, from the point of view of traditional theories of *Rechtsstaa*t: Ernst Forsthoff: *Rechtsstaat im Wandel.* Kohlhammer, 1964.

[5] Much literature describes the shift from the interventionist State to the regulatory State: for an excellent synthesis, see Giandomenico Majone: From the Positive to the Regulatory State. *J. of Public Policy,* 17. (1997) 139.

This brings to the second aspect. We may probably imagine an abstract world in which public authorities only use the instruments of private law, in much as the same manner as all other legal persons, a world founded on the idea that there is no need of a distinctive system of public law. A world of this type has been theorized by the most influential Victorian constitutional lawyer, Albert Venn Dicey[6]. However, as later studies have shown, his construction was more normative than descriptive, because during the second half of the nineteenth the officers of the State often were not subject to the ordinary processes of law[7]. There is no need, for our purposes, to affirm that public authorities hold a special statuts in our political and constitutional systems. It suffices to observe that not only are they are obliged to take a variety of interests into account (this is one of the manifestations of discretion, together with the power to weigh them and to make choices), but, unlike private bodies, they must also follow some processes that largely pre-established, that is to say administrative procedures. Otherwise, whatever their technical competence and the 'justice' or 'adequacy' of the final decision, the legality of the whole process is undermined and such decision can be annulled on procedural grounds. Precisely for this reason, both civil law and common law countries recognize and affirm process values. While in the United Kingdom such values are associated with the principles of natural justice, under the maxim *audi alteram partem*, in Germany and Italy they are specified by legislation. As the German Administrative Procedure Act (1977) recognizes to all participants the right to be given "an opportunity of commenting on the facts relevant to the decision" (article 28), so does the Italian APA (1990), which provides participants with the rights of access and comment[8].

However, in contrast with the theories according to which procedures are more or less connected with ideas and thoughts about rights, their importance can be considered in two opposite ways: *ex parte principis* and *ex parte populi*[9]. Of course, the ideal of an orderly procedure can be, and often is, the protection of individual and groups from arbitrariness[10]. But it can be also,

6 Albert V. Dicey: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution.* MacMillan, [10]1959.

7 Frank Goodnow: *Comparative Administrative Law. An analysis of the administrative systems, national and local, of the United States, England, France and Germany.* Burt Franklin, 1903. 6.; M. Loughlin: *Public Law and Political Theory.* Clarendon, 1992. 155.

8 See Article 13 of the Act (an unofficial English translation can be found on the website of the *Italian Journal of Public Law*: www.ijpl.eu). For further analysis of this Act, see Guido Corso: Administrative Procedures: Twenty Years On. *It. J. Public Law,* 2. (2010) 273.

9 For this distinction, see Norberto Bobbio: *L'età dei diritti.* Einaudi, 1994.; Engl. tr.: *The Age of Rights.* Polity Press, 1996.

10 See Kenneth C. Davis: *Discretionary Justice. A Preliminary Inquiry.* Louisiana State University Press, 1969.

in a polity that is well-administered but differs from a liberal democracy, the simple maximization – in a Weberian perspective – of bureaucratic efficiency and effectiveness. Or, still, the underlying rationale can be to ensure, through administrative procedures, the political control of the administration[11]. The Hungarian and Spanish APAs, adopted in the late 1950's can be regarded as being characterized by some features of the last two models[12].

It is implicit in what precedes, but it ought probably to be made explicit that the regulation of administrative procedures should not be read as being simply about the internal processes of government department and agencies. It is a regulation where fundamental choices views made about how to achieve collective needs and to protect individual rights. For this reason, as observed by the American scholar George Bermann, "codification has become the form par excellence of administrative procedure. Only a minority of States […] lack administrative procedure codes of one kind or another at the present time"[13].

This becomes evident when considering the Union. The constitutions of the three countries that joined the European Community in the 1980's – Greece, Portugal and Spain – have recognized general principles of legality, impartiality and openness. It also explains why a new wave of laws regulating administrative procedures followed the fall of the Berlin Wall in 1989. Poland and Hungary, in particular, modified their legislation. Eventually, in 2013, the French Parliament has issued an Act that authorizes government to codify the rules governing administrative procedure. All this confirms the remark made some years ago by Sabino Cassese, that is to say that, if not a new common tradition, at least a common trend has emerged through constitutions and parliamentary legislation[14]. New general principles such as those of transparency, openness and participation[15] have increasingly been affirmed, redesigning the relations between citizens and public authorities. The question that thus arises is whether

[11] For further remarks, see Matthew McCubbins – Roger Noll – Barry Weingast: Administrative Procedure sas Instruments of Political Control. *J. L. Economics & Organ.,* 3. (1987) 243.

[12] For further analysis of this type of APAs, see Giacinto della Cananea: Administrative Law in Europe: A Historical and Comparative Perspective. *It. J. Public Law*, 1. (2009) 167., 186.

[13] George A. Bermann: *Foreword*. In: Jean-Bernard Auby (ed.): *Codification of Administrative Procedure.* Bruylant, 2014. v.

[14] Sabino Cassese: Legislative Regulation of Adjudicative Procedures: an Introduction. *Eur. Rev. of Publ. Law*, 5. (1993) 15. See also Carol Harlow – Richard Rawlings: National Administrative Procedures in a European Perspective: Pathaways to a Slow Convergence. *It. J. Public Law,* 2. (2010) 273.

[15] Luis Ortega: Principles of Administrative Procedure. *Eur. Rev. of Public Law,* 5. (1993) 75.

the EU should adopt a similar piece of legislation. This is the question that will now be addressed.

3. An Act Governing Administrative Procedures in the European Union?

3.1. Administrative Procedures in EU law

When considering administrative procedures from the viewpoint of EC/EU law, it ought to be stated at the outset that, while there is a variety of scholarly views about the necessity to codify them, on one thing there is a wide consensus between scholars and judges: not only are procedural requirements explicitly and increasingly regarded as having a specific legal importance, but the concept of administrative procedures is recognized.

Article 173 of the Treaty of Rome has followed the French tradition of administrative law, by including among the grounds of review of the ECJ the "infringement of an essential procedural requirement", as distinct from the "lack of competence" and the "misuse of powers" (or *détournement de pouvoir*). In the established case-law of the Court (now Court of Justice of the EU), also another ground of review has been used, the "infringement of this Treaty or of any rule of law relating to its application", in order to develop procedural requirements. For example, the Court has affirmed that the right to be heard in an administrative procedure, before a decision adversely affecting an individual or a firm is taken, is a feature of administrative law common to several European countries and is, therefore, a general principle of EU law[16].

The examples could be multiplied. But the general point is that the question whether X is a general principle of law has not only a descriptive but also a normative dimension. This is a particularly important question, to which we will return later, also because the CJE applies general principles of law (such as proportionality) when examining national laws and encourages national courts to do the same, when reviewing the legality of national measures and practices implementing EU law.

[16] European Court of Justice, Case 17/74, *Transocean Marine Paint Association* v *Commission* [1974] § 15. For further analysis, see Hans P. Nehl: *Principles of Administrative Procedure in EC Law*. Hart, 1999.

3.2. The Pros and the Cons of an APA for the Union

The common trend that characterizes most national legal systems and the rapidly extending influence of EU law on our programmes of government, in combination with a growing sense of dissatisfaction with the existing arrangements of the EU administration, which is regarded by many observers as being too complex and opaque[17], may cause us to reflect on the adequacy of existing rules of administrative procedure. However, while from a functionalist perspective, focusing on the contribution that public law may provide to the development of more effective and accountable processes of government, a codification of administrative procedures may be acceptable and desirable, the simple idea of a codification can be, and has been subject to severe criticism.

Such criticism takes either a more radical form, that is to say that there is no need for such a legislative regulation because the jurisprudence of EU courts provides an adequate legal framework or that a legislation would unduly reduce the flexibility of procedural law[18], or of a more relative one, when it argued that the time is not (yet) ripe[19]. The advocates of the APA, instead, argue that such a legislative framework could enhance the clarity of EU law and thus render it more accessible to all. It could also increase the coherence of principles and procedures[20]. Finally, a legislative codification could set up default procedures to fill gaps in existing law[21].

While these arguments echo the long-lasting debate about codification[22], some more specific institutional factors relating to the EU should be taken into due account. A first issue that arises is whether there is any functional need of a

---

17 See the European Parliament's resolution of January 15, 2013, cit. at 1, noting that: "C) the Union's existing rules and principles on good administration are scattered across a wide variety of sources: primary law, case-law of the Court of Justice of the European Union, secondary legislation, soft law and unilateral commitments by the Union's institutions and D) the fact that the Union lacks a coherent and comprehensive set of codified rules of administrative law makes it difficult for citizens to understand their administrative rights under Union law."

18 Harlow op. cit. 4–5.

19 Mario P. Chiti: I "signori" del diritto comunitario: la Corte di giustizia e lo sviluppo del diritto amministrativo europeo. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 783. (1991).

20 Jacques Ziller*:* Is a Law of Administrative Procedure for the Union Institutions Necessary? Introductory Remarks and Prospects, European Parliament. *DG for Internal Policies*, 2010.

21 Paul Craig: A General Law on Administrative Procedures: Legislative Competence and Judicial Competence. *Eur. Public L.,* 19. (2013) 573.

22 For a distinction between the European and US legal environment, see Martin Shapiro: Codification of Administrative Law: The US and the Union. 2 *Eur. L. J.,* 2. (1996) 26.

codification. Whether EU law provides a legal basis for a codification is another issue.

From the first point of view, it is observed that most of the administration of the EU is handled by national public agencies and bodies. Critics claim that this sort of argument leads to the destruction of the functional foundations upon which an APA might be based. However, the advocates of a codification point out that the traditional division between direct and indirect administration of EU policies has blurred. Increasingly often, the administration of the EU is shared between the institutions and agencies of the Union and the public authorities of its Member States[23]. This explains, among other things, why in the areas that it regulates the EU has increasingly laid down principles (such as impartiality, openness and transparency) and rules (concerning consultation of the affected public and access to documents) with regard to the process rights of those who are affected by its regulatory regimes, for example in the fields of electronic communications, gas and electricity. As a result of this, it is necessary to define the rules governing such cooperation[24].

The legal foundations of any legislative framework concerning administrative procedures are contested, too. The starting point can be regarded as being "axiomatic", that is to say that the EU only has the competence attributed to it by the Treaties upon which the Union is founded[25]. Article 3 TEU includes some important items, such as external trade, the monetary union and the single market. It also includes some policies that have become powers of lesser importance, like agriculture. But regulating administrative procedures is not on the list.

However, it does not necessary follow from this that there is no legislative competence for regulating the administrative procedures of the EU. Logically and legally, precisely because we are not discussing about national procedures, but about those of the Union, it must be excluded that there is a legislative competence of the Member States. Moreover, a systematic interpretation of the treaties upon which the Union is founded requires us to take Article 298 TFEU into due account. This provision establishes that:

---

[23] See Paul Craig: *Shared Administration and Networks: Global and EU Perspectives*. In: Gordon Anthony et al (eds.): *Values in Global Administrative Law.* Hart, 2009.

[24] See, in particular, ReNEUAL's Books 5 & 6.

[25] See the ruling of the ECJ in Case C-377/98, *Netherlands v EP* and *Council,* where the Court dismissed all the claims, holding that the measure was an internal market measure and so properly adopted under (the former) Art. 100 A. In Case C-491/01, *R. v Secretary of State for Health Ex p. British American Tobacco (Investments) Ltd*, the ECJ found that where an EC act has a twofold purpose and one of these is predominant, such act must be founded on that as the predominant one.

> "1. In carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration.
> 2. In compliance with the Staff Regulations and the Conditions of Employment adopted on the basis of Article 336, the European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish provisions to that end."

Critics of any attempt to codify the administrative procedures of the EU argue either that such constitutional provision does not provide a legal basis for a general law, because other and more specific legal bases exist and must be used, or that it only empowers the making of regulations governing the internal workings of the EU institutions, bodies, offices and agencies[26].

This interpretation is vigourously contested by those who observe that Article 298 TFEU provides such a legal basis[27]. First, they observe that, if the narrow interpretation were the only possible and reasonable one, Article 298 would be of little relevance, or of none at all. Indeed, if what is at stake is the regulation of the internal functioning of EU institutions, bodies and agencies, it is only the EU that can regulate it and there is no need of a constitutional basis, because this regulation differs from that which governs the staff. Secondly, they contend that the narrow interpretation just mentioned is correct, given that the phrase "open, efficient and independent administration" can be interpreted as covering not only the making of internal rules, but also the issuing of norms governing the relationship between public authorities and citizens or business[28].

3.3. ReNEUAL's Proposal: Beyond Restatement

These institutional features should not be ignored. But it is important to recognize, as has been mentioned, that there is another dimension of the debate, which is to some extent also a preliminary dimension, that is to say what are the objectives and content of a general law on administrative procedure. It is

[26] This issue has been highlighted by professor Roberto Adam, to whose I am indebted, in the context of two recent seminars organized by the National School of Administration, in Rome.

[27] Jacques Ziller*:* Article 298. In: *The Treaty on the Functioning of the European Union. A Commentary.* 2014.

[28] Craig op. cit. 511.

helpful, in this respect, to clarify the distinction between a restatement and a codification.

The restatements proposed by judges, lawyers, and professors are a major intellectual source of change in US law. The values of the common law – seen as a body of law that is constantly adjusted by the courts are magnified by these attempts to rationalize a a particular area of the law, such as contracts, torts, and conflict of laws. Since restatements are partly descriptive and partly normative, but only in the sense that they serve to "clarify, unify, and simply" an area of common law[29], without implying the exercise of political authority, this method may appear to support the keystone of Hayek's political and legal theory, namely the idea of the 'spontaneous order', an idea first developed in relation to markets[30]. This line or reasoning has been further developed through the distinction between the opposite concepts of *taxis* and *cosmos*, an order which is imposed and an order which grows spontaneously, respectively. However, in the field of administrative procedures, there is not only a federal legislation, which has been amended several times in the last seventy years, but also a variety of statutes enacted by the States. Razionalization of existing law is not, therefore, left to academic attempts.

This can throw some light on the 'Model Rules', which have been developed by a group of scholars from various countries of the EU. They relate to a tradition of codification projects of administrative procedures: i) that is characterized by the intervention of political institutions, that is to say the executive and legislative branches of government, but not without the support of scholars and judges through committee of experts and ii) nor is it limited to the generalization of existing "better law" (norms of the treaties, secondary legislation, case law), but includes filling existing gaps or *lacunae*, also by making innovative proposals for the fields where there are no clear rules and principles for the protection of citizens and businesses[31]. This applies to the procedures which are more intensively governed by existing law, in particular single case decision-making or adjudication, and, *a fortiori*, to other procedures relating to rule-making, contracts, and the management of information between EU and national authorities.

---

29 See Charles E. Clark: The Restatement of the Law of Contracts. *Yale Law Journal*, 42. (1933) 643 (pointing out that the goals of the American Law Institute were quite ambitious, including "the clarification and simplification of the law and its better adaptation to social needs").

30 Friedrich von Hayek: *Law, Legislation and Liberty*, I. *Rules and Order.* University of Chicago Press, 1973.

31 See the Model Rules' *General introduction*, § 1, 5 & 14.

Of course, the variety of public authorities' duties and powers renders generalization in prescription difficult. This justifies the clauses the try to prevent an undesirable over-generalization, by providing specific rules for certain procedures, such as expedite rule-making procedures. Referring to rule-making is helpful also for another purpose, that is to say clarifying that the Model Rules do not apply to whatsoever type of legislation. Nor do they apply to the judicial function. Nor, finally, do the Model Rules abridge or limit any remedy which would otherwise be enjoyed by citizens or business. What is required, functionally, is that a public authority carrying out administrative activities respects some fundamental principles of law, as well as the rules aiming at implementing them.

4. The Intended Consequences for the Member States

Between the codification envisaged by the European Parliament's resolution of 2013 and that proposed by ReNEUAL there are both similarities and differences. For example, while the former recommens to the Commission that the Union's regulation should not only layd down a list of general principles of EU law, but also define their content, the latter simply mentions those principles in the preamble and develops some of them, particularly those of due process and transparency. But the similarities and differences that are more relevant for our purposes are those concering the codification's scope of application. While both projects are based on the exclusion of a legislative framework which works as a *lex generali also* for national authorities, the Model Rules provide two options. First, it is the sector-specific legislation of the EU that provides that the Model Rules can apply also to national authorities. Otherwise, such choice is not made by the Union as a whole, but by a single Member State or several Member States deciding to use the Model Rules as guidance. Before considering these intended consequences, a *caveat* should be made. It will be argued later that other, unintended consequences, are likely to derive not only from any codification limited to the EU administration narrowly intended, but also from the simple fact that the Model Rules or an equivalent systematic set of rules are elaborated. Any reader, therefore, should be aware that the analysis that follows will be integrated by a very different line of reasoning.

4.1. No Lex Generalis for the Member States Authorities

Let us begin with the European Parliament's Resolution of 2013. Even a quick look at the detailed recommendation concerning the content of the Commission's proposal requested soon reveals that the Parliament's intent to adopt an important piece of legislation. This piece of legislation would have a clear significance not only for the internal functioning of the institutions, bodies and agencies of the EU, but also for citizens and business. But its scope of application would be limited functionally and institutionally. Functionally, it would cover only the activities of "direct administration by the Union", and more specifically those concerning adjudication. As a result, not only the administrative procedures related to rule-making and contracts would not be covered by the proposed codification, but it would leave outside also an increasingly important part of adjudication, which is characterized by shared administration. Nor would it cover the procedures handled by the public authorities of the Member States.

The questions that thus arise are neither few nor of scarse importance. If, as the Resolution affirms, its purpose to provide a better regulation for the increasingly complex relations of both EU citizens and other individuals with public authorities, it is not easy to understand the rationales of these limitations. Nor it is easy to understand, if "the case-law of the Court of Justice has developed well-established procedural principles which apply to Member States' procedures in community matters and which should a fortiori apply to direct administration by the Union"[32], why even shared administration should be excluded from the establishment of a set of rules aiming at ensuring compliance with those principles.

This is not an isolated choice. While the Model Rules cover a broader a broader range of procedures, they do not cover the activities carried by national administration unless in some areas. They have an asymmetric scope of application[33]. This choice emerges inequivocally from the *incipit* of Book I, where it is provided that:

> "*I-1 Scope of application*
> (1) These model rules are applicable to all EU authorities when they are implementing Union law through administrative action.

[32] European Parliament, Resolution adopted on February 13, 2013. op. cit. at 1, § P.

[33] See ReNEAUL's *Explanations* added to Book I, § 4.

> (2) These model rules do not apply to Member States' authorities unless EU sector-specific law renders them applicable.
> (3) The model rules of Books V and VI are applicable to Member States' authorities as defined in Articles V-1 and VI-1".
> As a consequence of this, the Model Rules that are also applicable to Member States' authorities are only those governing mutual assistance and inter-administrative information management activities. Conversely, the rules governing other procedures, including rule-making, adjudication and contracts are, instead, applicable only to the istitutions, bodies and agencies of the EU.

This choice can be justified in two ways, normatively and pragmatically. Normatively, as noted earlier, the Model Rules are based on the legal basis provided by Article 298 TFEU, which refers to the "institutions, bodies, offices and agencies of the Union". It does not refer, instead, to national agencies and bodies. As a result of this, whatever its appropriateness with regard to the European administrative considered as a whole, such legal basis does not justify the inclusion of national administrative procedures *tout court* in the proposed Regulation. Another important normative justification of this choice can be found in a variety of purposes that are served by the instrumental values of subsidiarity and proportionality. "Instrumental" does not bear, in my intents, any pejorative meaning. Rather, it designates the relation of instrumentality that exists between subsidiarity and proportionality and other purposes, including the preservation of national preferences and styles of regulating administrative procedures and, thus, of autonomy and differentiation [34]. This line of reasoning has a growing importance in legal and political discourses concerning the institutional framework of the EU, since this has the duty to preserve the "constitutional identity" of a certain Member State (as provided by Article 4 TEU)[35].

Pragmatically, any attempt to enact a general law like the proposed codification of EU administrative procedures is likely to meet opposition not only for general reasons, such as the defence of national identity or the fight against the 'creeping' competence of EU institutions, but also for a specific

[34] Although the principle of subsidiarity has often been invoked as a ground where annulment was sought, only in one case was the directive annulled due to adoption on the wrong legal base: see ECJ, Case C-376/98, *Germany v EP and Council* (the *Tobacco Advertising* case).

[35] For a discussion of whether and to what extent "respect for national identities" may imply limitations to the application of EU law, see Armin von Bogdandy – Stephan Schill: *Overcoming absolute primacy: Respect for national identity under the Lisbon Treaty. Common Market Law Review*, 48. (2011) 1417.

reason. Whatever the institutional differences between the US and the EU, while in the former national APAs have been adopted after the federal APA and have been largely influenced by it, in the latter almost all the Member States have their own APA or are going to adopt it, as in the case of France, and are thus reluctant to accept a uniform codification. Not surprisingly, in the debates that preceded and followed the publication of the Model Rules we can see a clear rejection of such Rules, as far as national procedures for rule-making, adjudication, and contracts are concerned. No project to review the entire subject of administrative procedures is thus likely to be accepted[36].

However, the boundary between EU and national procedures raises some doubts. First, as noted earlier, the clear-cut distinction between direct and indirect execution of EU norms and policies has gradually blurred. An increasing number of administrative procedures are not in the hands of a single "level" of government, but of both the Community and the national administration, and are thus qualified as "mixed" or "composite"[37]. There is thus a need for coherence not only in the principles governing administrative, but also in consequent rules. The question thus arises whether, logically and legally, the same procedure can be governed by different rules, without a prejudice for the "open and efficient" administration, that is to say the goal that Article 298 aims at achieving.

Another question that arises is whether a legislative framework that regulates only the institutions, bodies and agencies of the Union is likely to achieve the ambitious goals of an administration "open and efficient". In other words, does an interpretation that is so narrow subjectively make those goals, and thus the ambition of a better administration objectively considered, too hard or simply impossible? Another, and broader, interpretation of the same provision is possible, that is to say that Article 298 refers to all the administrative bodies involved in the implementation of EU law[38].

The third issue is a variant of the first. We may ask ouselves whether an accentuated differentiation of the rules governing administrative procedures does not only undermine the uniform application of EU law, which has been a *leit-motiv* of the jurisprudence of the ECJ since its fundamental rulings on

[36] This "pragmatic" approach emerges from ReNEAUL's *Introduction* to Book I, § 46, as well as from the *Explanations* added to Book I, § 6.

[37] For further remarks about this concept and its implications, see Giacinto DELLA CANANEA: The European Union's Mixed Administrative Proceedings. *Law & Contemporary Problems*, 68. (2004) 197.

[38] See ReNEAUL's *Introduction to Book I*, § 44-47.

the 1960's in *Van Gend* and *Costa*[39], may favor a sort of race to the bottom. For example, if national rules governing the access to the documents held by public authorities provide limitation or exclusion to associations and committees, those rules can be interpreted extensively, but what happens if there are no rules at all? Following the same example, an additional question is whether a very differentiated national legislation on access, which makes it extremely more convenient for business to initiate a procedure concerning the marketization of, say, pharmaceuticals[40] in a given country is acceptable for the Union as a whole.

4.2. ReNEUAL's Leges Speciales for National Authorities

For sure, the Model Rules do not ignore the problem just raised. But the remedy for these differences and gaps is not the establishment of a lex generalis, at least for all actions that fall within the model of shared administration. The remedy is, rather, sector-specific, that is to say a *lex specialis* valid for both EU and national authorities. This solution is envisaged by the second paragraph of Article I.1 of the Model Rules, according to which "[t]hese model rules do not apply to Member States' authorities unless EU sector-specific law renders them applicable"[41].

At the basis of this choice, there are some foundations that must be made explicit. There is, first, the traditional distinction between *lex generalis* and *lex specialis*, the former governing general matters (in our case, the administration of EU policies, considered as a whole) and latter governing either a specific field (e.g. State aids)[42] or a class of administrative procedures (such as the Directive on services)[43] or even a certain procedure (e.g. for the immission of genetically

[39] ECJ, Cases 26/62, *Van Gend en Loos* and 6/64, *Costa v. ENEL*. See, for analysis, the seminal article by Eric Stein: Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law,* 75. (1981) 1. (holding that the ECJ provoked a "quiet revolution"). For a retrospective, see Joseph Weiler: *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration* (1999) and Alec Stone Sweet: *The Judicial Construction of Europe* (2004).

[40] See EU Directive n. 2001/83 of 6 November 2001 on the Community Code relating to medicinal products for human use.

[41] See ReNEAUL's *Introduction to Book I*, § 53.

[42] See EU Regulation No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the supervision of State aids.

[43] See Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market.

modified organisms – GMOs – in the environment)[44]. Second, drawing on such distinction, in legal theory and practice there is a doctrine relating to the interpretation of laws, and in particular to the resolution of antinomies, that is to say the mutual incompatibility, real or apparent, of two laws. The doctrine states that if there is such an incompatibility between two laws governing the same situation or legal relationship, a specific law overrides a law that lays down general precepts: in shorter and clearer words, *Lex specialis derogat legi generali*[45]. Last but not least, this choice provides a solution for a general problem mentioned earlier, that of the plurality of legal bases. A sector-specific act governing a certain procedure or set of procedures may be based on a legal basis such as that provided by Article 114 TFEU for the internal market.

I have sketched these doctrines because they constitute the foundations on which the establishment of sector-specific law applying the Model Rules, but also because they will permit us to identify the assumption on which the such scenario is founded[46]. Its rationales are, essentially, three: i) the preference for differentiation and specificity, as opposed to generalization; ii) the enumerated competences of the EU, which runs – according to some interpreters – against the use of Article 298 TFEU as a general legal basis and, iii) more specifically, the specific scope of Treaty provisions that allow the harmonization of national legislative, regulatory and administrative provisions[47].

Following these rationales, the provision of the Model Rules lays down a general rule, more precisely a prohibition, and a derogation. While the Model Rules, as such, "shall not apply to the Member States", they can be applied if specific provisions of EU law so provide. If the derogation is to be intended in this manner, however, we might ask ourselves whether there it is unnecessary. Legally, there is no need of it, simply because a specific legal basis may allow the institutions of the EU to make the Model Rules, or only a part of them, applicable to a given field or class of procedures.

However, the expression "unless EU sector-specific law renders them applicable" emphasizes the fact that the Model Rules are not, genetically,

---

44 See the EU Directive 2009/41/EC (recasting Directive 90/219/EEC), laying down common measures for the contained use of GMOs with a view to protecting human health and the environment.

45 Other criteria are based on hierarchy and time, in the latter case under the doctrine "*lex posterior derogat legi priori*".

46 *Infra*, § 4.B.

47 See Article 116 (1) TFEU, concerning the approximation of the "provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States which have as their object the establishment and functioning of the internal market.

applicable to the Member States, but they can be "rendered" applicable. This potentiality has several implications. It implies, firstly, that the Model Rules do not necessarily work in one way. They can be applied without further details whenever gaps or *lacunae* emerge. But they can also be applied "as a 'boilerplate' to be supplemented with sector-specific norms in policy-specific legal acts"[48]. Secondly, and consequently, it implies that the Model Rules could be applied as minimum standards of administrative action, while specific provisions would prevail, in accordance with the doctrines mentioned earlier. In concrete terms, sector-specific norms may opt for higher standards, but they may also opt for lower standards, in duly justified cases.

4.3. The Model Rules as Guidance for National Authorities

Thus far we have considered two possible choices of the institutions of the EU, to adopt the Model Rules as a *lex generalis*, as well as a *lex specialis* for national authorities. Another option is however available, if one or several Member State authorities decide to use the Model Rules unilaterally.

This option is considered by Article I-3. Although the title of this provision is "*Relation to Member States law*", its content refers to "guidance". It establishes that "Member State authorities may use these model rules as guidance when they are implementing Union law in accordance with their national procedural law". While this expression reveals a clear institutional and legal difference with regard to the choices that can be made by EU institutions, another implication requires further clarification.

Article I-3 refers to guidance that is to say to non-statutory and non-regulatory acts, such as guidelines, instructions and recommandations addressed to public authorities and public bodies, as well as, in certain circumstances, to private parties. These measures affect all areas of governmental and public life, helping administrators to shape policy-making, regulate, and enforce the law, particularly in the environmental and health and safety sectors[49]. Precisely because these are non-statutory and non-regulatory acts, they do not raise particular problems when national authorities are implementing EU law, provided that their national procedural law is respected.

---

48 See, again, ReNEAUL's *Introduction to Book I*, § 53.

49 See Robert Baldwin: *Rules and Government.* Clarendon, 1995.

5. From Intended to Unintended Consequences

Perhaps a legal audience need not to be reminded that an analysis of the consequences of a proposed legislative reform, such as that envisaged by the European Parliament or ReNEUAL's Model Rules of administrative procedure, should not be considered only from the point of view of its intended consequences. Unintended consequences must be considered, too. This concept designates consequences or outcomes that are not the ones expected by the author(s) of a purposeful action. Thus intended, this concept has been used many times and in many context by philosophers, for example by John Locke with regard to a proposal to amend existing legislation with regard to the fixing of interest rates[50].

In this sense, whatever the intrinsic adequacy of the Model Rules as well as of other projects of codification, we should consider another scenario, one in which no such project is endorsed by the political institutions of the EU. This scenario must not be considered as the product of skepticism about the possibilities of progressive legal change. It is simply a realistic scenario. The history of APAs, especially in the US and in Italy, teaches that the first projects to lay down a general act achieved no great success. Only later, and after significant changes, were the proposals made by experts adopted by political institutions. That said, a lack of political action by the legislative authority of the EU would not impinge on two further potential uses of a systematic project of codification, such as the Model Rules. We have already seen that they might be used as guidance for national administrators. A variant of this possibility may occur if a piece of national legislation refers to the Model Rules by way of a *renvoi*. A judicial development may also occur, particularly under the doctrine of the general principles of EU law.

[50] Locke: *Some Considerations of the Consequences of the Lowering of Interest and the Raising the Value of Money* (letter sent to a Member of Parliament, 1691) (pointing out that the 'unavoidable consequences' of a law lowering interests would be the destruction of trade). See also Richard Merton: The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review,* 1936. 894. (pointing out the importance of "purposive action", and thus the distinction between conduct and behaviour); and Alfred O. Hirschmann: *The Rhetorics of Reaction*. *Perversity, Futility, Jeopardy.* Harvard University Press, 1991.

5.1. The Variant of a Renvoi

The variant I am considering has had no open consideration by the Model Rules. It has been treated in a somewhat indirect way, in the explanations added to Book I, where reference is made to the possibility that a Member State or several States decide to use either the Model Rules or a part of them, such as Book III on adjudication, "as a template for the reform of existing procedural rules or for the adoption of new procedural rules".

As it is well known, in conflict of laws, *renvoi* (which in French means "send back") is used whenever a forum court is authorized or directed to apply the law of another state[51]. For our purposes, there is no need to consider more complex variants of this structure, such as the renvoi of second degree (which occurs when the State A refers to the law of B and this, in turn, contains a *renvoi* to C) or the reciprocal renvoi (A refers to B, which in turn refers to A). What matters is, rather, the fact that several norms of the Member States make a reference to EU law. While some constitutions contain several references to EU law (for example, Article 29 of the Irish Constitution)[52], others do so in general terms, like Article 117 (1) of the Italian Constitution, as amended in 2001, which confirms the primacy of EU Law.

What is still more relevant for our current purposes is the *renvoi* established by Article 1 of the Italian Administrative Procedure Act, as amended in 2005, to the "principles of the Community legal order"[53]. This example is helpful in two respects: because it is reasonable to affirm that such a broad and open *renvoi* would entail no limitation with respect to the Model Rules, if and when they are enacted by the institutions of the EU, and because it raises the further question whether a more specific *renvoi* could be made to the Model Rules, a question which can be given an affermative answer in view of the procedural autonomy enjoyed by the Member States[54].

---

[51] See Ernest G. Lorenzen: The Renvoi Theory and the Application of Foreign Law. *Columbia L. Rev.* 10. (1910) 190.; and Armand Lainé: *La théorie du renvoi en droit international privé*. Sirey, 1910.

[52] For further remarks, see Monica Claes: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart, 2006. 211.

[53] An unofficial English translation has been published by the *Italian Journal of Public Law*, 2009. 2: see the website www.ijpl.eu . For a comment to Article 1, Giacinto della Cananea: Il rinvio ai principi dell'ordinamento comunitario. In Maria Alessandra Sandulli (ed.): *Codice dell'azione amministrativa*. Giuffrè, 2010. 20.

[54] See, however, the restrictions gradually introduced by the jurisprudence of the Court of Justice, as observed by Diana U. Galetta: *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost?* (2010).

5.2. Principles, Rule, and Judicial Enforcement

While the variant just considered is based on a (unilateral) legislative choice, another scenario ought to be considered, one in which the Model Rules are neither included in some sort of legislative framework by the institutions of the Union nor used as guidance by national governments and agencies. In brief, this scenario is characterized by the lack of any action by legislative authorities.

In this case, it might be said that the Model Rules and the research on which they are based can help us to clarify the current state and, thus, provide the grounds for future legislative action. This would not be an isolated case. For example, we might read the accounts of procedural principles and rules elaborated by German and Italian public lawyers, after 1950, as providing a theoretical basis for the APAs that have been enacted in 1976 and 1990, respectively. However, in my view, this would be not only a narrow and unconvincing vision of legal theory, seen as a sort of *ancilla legislatoris*, but it would also reveal a very limited understanding of the role that is played by the general principles of administrative law which are referred to both in the European Parliament's Resolution and in the Preamble of the Model Rules[55].

The aim of this final paragraph is precisely to examine how a set of rules aiming at implementing those general principles can be used as an aid to their interpretation. This raises some important questions. Which is the nature of these principles? From which source to they derive their authority? Do they provide variable or invariable standards of judicial review? We may best address these questions by splitting my argument in two parts, the first of which deals with the role of general principles of law, with specific regard to EU law, while the second concerns a canon of interpretation based on such principles.

Since the early years of its jurisprudence, the ECJ has been involved in a non-positivist enterprise. It has studied the whole legal order of the EC (and subsequently the EU) to see what general principles it reflected. It has not hesitated to include between the principles of which it has to ensure the respect

[55] See, again, ReNEAUL's *Introduction to Book I*, § 1 and 2 (arguing that the Model Rules "have the potential to add to the compliance with general principles of EU law", are "designed to reinforce general principles of EU law, respectively). The Preamble begins with a reference to such principles: "Public authorities are bound in administrative procedures by the rule of law, the right to good administration and other related principles of EU administrative law. In the interpretation and development of these model rules, regard should be had especially to equal treatment and non-discrimination, legal certainty, fairness, objectivity and impartiality, participation, proportionality, protection of legitimate expectations, transparency, and due access to effective remedies".

(under Articles 164 and 173 EEC Treaty) the general principles of law common to the legal orders of the Member States. It has gradually refined in several disputes the elaboration of these basic principles embedded within the law. Considered as a whole, the general principles of law have been used for two purposes, that is to say for the interpretation of EC/EU law and as a criterion of validity of the legislative and administrative action carried out by common institutions and national authorities[56]. In the Court's settled case law, general principles of law have been used in connection with the techniques of interpretation that it has developed, including purposive or finalistic interpretation. The need of coherent interpretation has been affirmed, in particular, in *Van Colson* and *Marleasing*, where it was held that, as a consequence of the principle of loyal cooperation, national courts are required to interpret their national laws in the light of the wording and purpose of the directives of the EC[57]. They must do everything possible to interpret domestic law to comply with EU law. This applies, in particular, to the general principles of law, because they are the main pillars of the legal order and must, thus, be given an appropriate weight in the interpretation of the law.

This line of reasoning can be further developed by elaborating a canon of interpretation based on general principles of law. For this purpose, we do not need to take a position in the current debate as to whether such principles must be conceptualized and defined in the language of rights. Rather, we need to specify the consequences of presenting such principles as the building blocks of the legal order. In the US a canon of this kind, the avoidance canon, has been elaborated and refined. Initially, this canon required the courts, if a statute was susceptible to more than one interpretation, to choose an interpretation that was not in contrast with the Constitution. More recently, the canon has been reinterpreted in the sense that, if a certain interpretation raises constitutional doubts, the courts must choose another interpretation.

Since the general principles of EU law enjoy a constitutional status, according to the jurisprudence of the ECJ as well as to Article 6 TEU, and are thus central to the legitimacy and integrity of the judicial process, it is reasonable to affirm that when considering rules and policies, in the context of judicial review of legislative and administrative action, the courts must ensure the respect of those principles and can, in so doing, be inspired by the potentialities of application

[56] John A. Usher: *General Principles of EC Law*. Longman, 1997. 121.

[57] Case 14/83, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen* [1984]; Case C-106/89, *Marleasing SA v La Comercial Internacional de Alimentacion SA* [1990].

that have been elaborated by the Model Rules or by any other systematic set of rules. In shorter and clearer words, these rules can be influential in the interpretation of such principles. Three factors suggest that such an influence can be played. First, especially higher courts usually enjoy wide discretionary powers in selecting persuasive authorities. Second, no existing legal doctrine prevents them from doing so. Third, as regards the ECJ, not infrequently it has subordinated national legal institutions to overriding presumptions that favor particular results, especially with regard to procedural requirements.

6. Conclusion

Both the European Parliament's Resolution of 2013 and ReNEUAL's Model Rules of administrative procedure focus on the actions carried out by the institutions, bodies and agencies of the EU, with the exclusion of the public authorities of the Member States. This can be considered as being an element of strength of both proposals, normatively and pragmatically. In particular, it is a major characteristic of the Model Rules, as distinguished from a 'uniform' legislative act. However, the normative and pragmatic reasons that justify the exclusion of national authorities are questionable. Moreover, whatever the drafters' intended consequences of a codification of administrative procedures, two unintended consequences are possible. National legislation may unilaterally refer to it, by way of a *renvoi*. Judicial interpretation of the draft rules aiming at ensuring fuller compliance with the general principles of law is also possible. This confirms the importance of legal theory, which must not be seen as a sort of *ancilla legislatoris*.

BURDEN OF PROOF *VS* DUTY TO GIVE REASONS IN ADMINISTRATIVE LAW

Roberto CARANTA*

1. Introduction

The central issue in administrative law is the amount of power given to public authorities and the safeguards provided to those potentially affected by the exercise of those powers. This translates in the actual configuration chosen to design the reciprocal roles of public administrations and courts. Otherwise said, the question is how probing are the courts in answering challenges brought by individuals and companies against administrative decisions?

The answers given to this question in different jurisdictions may be classed along a continuum, going from the most hands off to the very probing approach.[1] The different takes on this common problem are couched in the specific legal parlance of each jurisdiction. Most jurisdictions however have some notion which can loosely translated to discretion. These notions vary widely if not wildly. Quite often discretion is confused with or treated the same as complex factual assessments. In many jurisdictions the idea is that the review of discretionary decisions and possibly also of complex factual assessments requires different degrees of caution on the part of the courts or even deference towards the administration.[2]

* Professor of law, Università degli Studi di Torino, Italy.

1 Excellent works already exist such as M. ELIANTONIO: *Europeanisation of Administrative Justice?* Groningen, Europa Law Publishing, 2008.; and C. D. CLASSEN: *Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozeßrecht*. Berlin, Möhr, 1996.; see also with specific reference to competition law cases O. ESSENS – A. GERBRANDY – S. LAVRIJSSEN (eds.): *National Courts and the Standard of Review in Competition Law and Economic Regulation*. Groningen, Europa Law Publishing, 2009.

2 Please refer to R. CARANTA: On Discretion. In: S. PRECHAL – B. VAN ROERMUND (eds.): *The*

These are judicial review issues. The way administrative law substantive and procedural rules are drafted may significantly impact on the question of the degree and standard of review performed by the courts, ultimately shaping the administrative law model embraced in any given jurisdiction.

Faced with different traditions the ReNEUAL project had to make some hard choice in drafting Book III coming up with what appears to be a reasonable consolidation of the law as it is, which will not stand in the way of possible further developments in the case law.

2. A few very basic notions of comparative administrative law

The French developed the distinction between *recours pour excès de pouvoir* and *plein contentieux*. Basically, under the theory of *recours pour excès de pouvoir* the administrative courts – which courts have competence to entertain actions brought against administrative decisions is a relevant variable in comparative law analysis which will not be dealt with here for reasons of space – are normally confined to review the legality of decisions taken, rather than their expediency. If they find the decision wanting, they can annul it, and the public administration will be normally empowered to take a (hopefully legal) new decision. In those matters in which the administrative courts enjoy *plein contentieux*, however, they can go beyond the form legally and assess the merits of the administrative case, possibly taking a different decision instead and in the place of the administrative authority and awarding damages. *Plein contentieux* is obviously very probing.

The French distinction between *recours pour excès de pouvoir* and *plein contentieux* has travelled much, so much so that we find it in the different rules in Articles 261 and 263 TFEU. Under Article 261 the Court of Justice may be given "unlimited jurisdiction with regard to the penalties provided for in such regulations". The best known – and the most relevant here – instance is provided by Article 31 of Council Regulation (EC) No 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. It provides that "The Court of Justice shall have unlimited jurisdiction to review decisions whereby the Commission has fixed a fine or periodic penalty payment. It may

Coherence of EU Law. The Search for Unity in Divergent Concepts. Oxford, OUP, 2008. 185 ff.

cancel, reduce or increase the fine or periodic penalty payment imposed". The reasons for the provision are not much clarified in Recital 33 according to which "Since all decisions taken by the Commission under this Regulation are subject to review by the Court of Justice in accordance with the Treaty, the Court of Justice should, in accordance with Article 229 [now Article 261 TFEU] thereof be given unlimited jurisdiction in respect of decisions by which the Commission imposes fines or periodic penalty payments". Article 261 give the law maker an option rather than imposing a choice as to the type of jurisdiction to be conferred on fines and similar. One would have expected some real reasons for the choice made.

Instead, under Article 263(1) TFEU: "The Court of Justice of the European Union shall review the legality of legislative acts, of acts of the Council, of the Commission and of the European Central Bank, other than recommendations and opinions, and of acts of the European Parliament and of the European Council intended to produce legal effects vis-à-vis third parties. It shall also review the legality of acts of bodies, offices or agencies of the Union intended to produce legal effects vis-à-vis third parties."

Legality is further specified in Article 263(2) under which the Court of Justice has jurisdiction in actions brought "on grounds of lack of competence, infringement of an essential procedural requirement, infringement of the Treaties or of any rule of law relating to their application, or misuse of powers".

The distinction between legality and merits is well known in many jurisdictions – even if it may make little sense in others – but these notions may be understood very differently, once more leading courts to be more or less probing in reviewing administrative decisions. Article 263(2) TFEU lists the grounds of legality review according to the French tradition, but the list may be different and their understanding may in any event vary in different jurisdictions.

Which leads to another question: what is reviewed? The answer is easy for merits review (or appeal in some jurisdictions): the content of the decision is reviewed. The same is true in case of breaches of the clear black letter of the law. The decision will be stricken down in legality review. Concerning the review of decisions involving elements of discretion or more or less complex factual assessments, the answer is more complicated and very much depend on the intensity of the actually applied review. In most jurisdictions compliance with procedural rules will be reviewed. However, in those jurisdictions giving a very bad look to the administrative decisions breaches of forms and procedure might be waived when the decision is sound on its merits. This last option will

obviously be foreclosed to courts having opted for a hands off approach. Often enough, public authorities will be held to be under a duty to give reasons, and the existence thereof and, if so, their cogency, consistency and sufficiency to uphold the decision taken will be reviewed *in lieu* of the substance of the decision itself. Here again, a more or less hard look is possible with reference to the scrutiny of the reasons given.

As it is well known, a quite sweeping duty to give reasons is enshrined in Article 296(2) TFEU. Under this provisions, which reiterates a rule which was already present at the dawn of European integration, "Legal acts shall state the reasons on which they are based and shall refer to any proposals, initiatives, recommendations, requests or opinions required by the Treaties".[3] What is special of EU law is that the duty to give reasons extends to legislative acts, but Article 296(2) lays down a rule well known to the administrative law of many Member States. As it was rightly remarked, "reason-giving is a core value of rational administration".[4] This rule is reaffirmed in Article 41 of the EU Charter of Fundamental Rights as an essential component of the right to good administration. Under Article 41(2) this right includes "the obligation of the administration to give reasons for its decisions".[5]

The purpose of the obligation to state the reasons is to enable the Courts to review the legality of the decision and to provide the person concerned with sufficient information to make it possible to ascertain whether the decision is well founded or whether it is vitiated by a defect which may permit its legality to be contested.[6] As the Court of Justice stressed again very recently,

> the effectiveness of the judicial review guaranteed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union requires that, as part of the review of the lawfulness of the grounds which are the basis of the decision to include a person's name on the list of persons subject to restrictive measures, the Courts of the European Union are to ensure that that decision, which affects that person individually, is taken on a sufficiently solid factual basis. That entails, in this instance, a verification of the factual allegations in the summary of reasons underpinning

[3] See the analysis by P. Craig: *EU Administrative Law* 2nd. Oxford, OUP, 2012. 342 f.

[4] C. Harlow – R. Rawlings: *Process and Procedure in EU Administration.* Oxford, Hart, 2014. 39; see also at 73.

[5] See again Craig op. cit. 343.

[6] E.g. Case C-199/99 P *Corus UK* [2003] ECR I-11177, para 145.

> the acts at issue, in order to review whether those reasons, or, at the very least, one of those reasons, deemed sufficient in itself to support those acts, is substantiated.[7]

In the end, the question as to the intensity of judicial review often translates into how demanding courts are as to the reasons given by the decision maker. Courts may be content with any reason given provided it is not totally unreasonable, or demand (what to them appears as) plausible reasons, or, in case of very probing courts, they may ask for compelling reasons which do not allow for any other alternative narrative. Also administrative authorities may be asked to give reasons as to the procedural steps taken in coming to the decision rather that as to the content of the decision itself.

If compelling reasons are asked, however, the boundaries between legality and merit reviews become blurred not to say they evaporate. In this case it is probably truer to say that the public administration is asked for more than reasons, it is asked for unambiguous and conclusive evidence. Which leads us to a completely different – or at least quite distinct – paradigm for administrative action.

3. Legal transplants gone awry: judicial review of competition decisions

All of the above is indeed relevant if and to the extent to which the public authority is actually given the power to impose its will, with citizens and companies left with the option to challenge the decision taken. A stronger safeguard of the interests of those concerned – and arguably an attenuated concern for the fast and effective pursuit of the general interest – is to be found in those systems, which deny public administrations a decision making power and only give them a power of initiative to bring action in front of the courts. This entails a change of perspective from duty to give reasons to burden of proof. This different approach to administration can easily excalate to adversarialism.[8]

---

[7] Case C-630/13 P *Anbouba*, ECLI:EU:C:2015:247, paragraph 46; the Court refers to Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, *Commission and Others* v *Kadi*, EU:C:2013:518, paragraph 119, and to case C-348/12 P, *Council* v *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, EU:C:2013:776, paragraph 73

[8] See A. Meuwese – Y. Schuurmans – W. Voermans: Towards a European Administrative Procedure Act. In: K. J. de Graaf – J. H. Jans – A. Prechal – R. J. G. M. Widdershoven (edds.): *European Administrative Law: Top-Down and Bottom-Up.* Groningen, Europa Law

Arguably this is to some extent the case with US antitrust law. The *Sherman Act* 1890 did not lay down administrative breaches.[9] Quite on the contrary, it assorted different agreements and actions in restraint of trade with criminal sanctions and civil law remedies such as declarations of illegality. So much so that a cause of action was also recognised to the benefit of aggrieved competitors. Procedurally, it provided for court proceedings. Under what has become Title 15 U.S. Code § 4 – Jurisdiction of courts; duty of United States attorneys,

> The several district courts of the United States are invested with jurisdiction to prevent and restrain violations of sections 1 to 7 of this title; and it shall be the duty of the several United States attorneys, in their respective districts, under the direction of the Attorney General, to institute proceedings in equity to prevent and restrain such violations. Such proceedings may be by way of petition setting forth the case and praying that such violation shall be enjoined or otherwise prohibited. When the parties complained of shall have been duly notified of such petition the court shall proceed, as soon as may be, to the hearing and determination of the case; and pending such petition and before final decree, the court may at any time make such temporary restraining order or prohibition as shall be deemed just in the premises.

A public administration – the Federal Trade Commission – was then given some role, but as an instrument of the court. Under 15 U.S. Code § 47 – Reference of suits under antitrust statutes to Commission,

> In any suit in equity brought by or under the direction of the Attorney General as provided in the antitrust Acts, the court may, upon the conclusion of the testimony therein, if it shall be then of opinion that the complainant is entitled to relief, refer said suit to the Commission, as a master in chancery, to ascertain and report an appropriate form of decree therein. The Commission shall proceed upon such notice to the parties and under such rules of procedure as the court may prescribe, and

Publishing, 2009. 5.

[9] Chap. 647 – *An act to protect trade and commerce against unlawful restraints and monopolies*.

> upon the coming in of such report such exceptions may be filed and such proceedings had in relation thereto as upon the report of a master in other equity causes, but the court may adopt or reject such report, in whole or in part, and enter such decree as the nature of the case may in its judgment require.

The Federal Trade Commission is given what in Europe would be more easily be understood as administrative powers under Title 15 U.S. Code § 45 – Unfair methods of competition unlawful; prevention by Commission. The Commission is indeed empowered in this case (and directed) to prevent persons, partnerships, or corporations (with some exceptions), from using unfair methods of competition in or affecting commerce and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce. However, the decision becomes final only after the expiration of the time allowed for filing a petition for review, if no such petition has been duly filed within such time, and the courts are given the power "to affirm, enforce, modify, or set aside orders of the Commission". This is merits review. In such a context it is fully justified to reason in terms of evidence, and thence of standard of proof, rather than the duty to give reasons. In merits review the Federal Trade Commission and the companies accused of unfair competition will square off against each other, with the Commission called to prove that "the act or practice is likely to cause substantial injury to consumers which is not reasonably avoidable by consumers themselves"; if successful, the defendant will have to show that the injury is "outweighed by countervailing benefits to consumers or to competition".[10]

For some reasons, which would deserve to be thoroughly investigated in a much longer paper, some aspects of the US model have made a big inroad in EU competition law.

The Treaty provisions giving the Commission the power to enforce competition rules enacted by them have been implemented in Council Regulation (EC) No 1/2003. Article 2 thereof deals with burden of proof providing that

> In any national or Community proceedings for the application of Articles 81 and 82 of the Treaty, the burden of proving an infringement of Article 81(1) or of Article 82 of the Treaty shall rest on the party or the authority alleging the infringement. The undertaking or association of undertakings claiming the benefit

[10] 15 U.S. Code § 45 (n).

> of Article 81(3) of the Treaty shall bear the burden of proving that the conditions of that paragraph are fulfilled.

The provision is cursorily explained in the recitals. Recital 5 refers to the need to reconcile the general interest in the proper functioning of the internal market with the safeguard of the rights of the undertakings involved and to translate this into the allocation of the burden of proof: "In order to ensure an effective enforcement of the Community competition rules and at the same time the respect of fundamental rights of defence, this Regulation should regulate the burden of proof under Articles 81 and 82 of the Treaty". Recital 5 also indicates that the Regulation "does not affects neither national rules on the standard of proof nor obligations of competition authorities and courts of the Member States to ascertain the relevant facts of a case, provided that such rules and obligations are compatible with general principles of Community law". Of course it might be debated which margins of autonomy are actually left to the Member States once the rules on this matter are said to flow from fundamental rights concerns.

What is more relevant here is that the recital also introduces some form of qualification to the notion – but not to the allocation – of the burden of proof. More specifically, Recital 5 indicates that

> It should be for the party or the authority alleging an infringement of Article 81(1) and Article 82 of the Treaty to prove the existence thereof to the required legal standard. It should be for the undertaking or association of undertakings invoking the benefit of a defence against a finding of an infringement to demonstrate to the required legal standard that the conditions for applying such defence are satisfied.

The obvious issue here is which would be the 'required legal standard' provided that, as it will be indicated below, very different ones may be envisaged.[11]

Is this a sort of *carte blanche* given to the EU courts to attune both the standard of proof and the intensity of judicial scrutiny, is it an oblique reference to the duty to give reasons, is it what?

[11] Craig op. cit. 432.

4. Much ado about nothing?

Reference to the standard of proof represents a quite radical departure from the administrative law pattern which demands that public administrations fully investigate all the facts on which their decisions are to be based and assess all public and public interests involved rather than blindly crusading on behalf of one general interest. In Europe administrative law has not been shaped on adversarial patterns.[12] Some administrative law systems translate this in rules against bias (which is considered to be the second pillar of natural justice) requiring that "a decision-maker must approach a matter with an open mind that is free of prejudgment and prejudice".[13]

This does not mean that the Commission is one sided when investigating competition cases. The problem is that once proceedings for the enforcement of competition rules are morphed along a judicial pattern through reference to the burden of proof one may easily – and legitimately – start to question the dual role played by the Commission as both prosecutor and judge, something which is abhorrent not just to common lawyers. Lord Coke's intimation that "one cannot be judge and attorney for any of the parties"[14] has very much become a basic tenet of the western legal tradition (not to mention Article 6 of the ECHR).[15]

More generally, given the provisions in what has become Article 296(2) TFEU and in Article 41(2) of the EU Charter it is unclear whether a different standard from the duty to give reasons is necessary but also consistent with the Treaties.[16]

It is doubtful whether reference to the burden of proof in Regulation 2003/1/EC has led to any change in the practice of judicial review by the EU Courts in competition cases. The review of discretion by EU Courts has somewhat evolved in the past years,[17] following the well known *Tetra Laval* case.[18] Summing up the developments in the approach to judicial review of competition decisions, it

---

12 And this differently from the US: Meuwese–Schuurmans–Voermans op. cit. 5.

13 See the analysis by M. Groves: The Rule Against Bias. *Hong Kong Law Journal*, 2009. 485.

14 *Dr. Bonham's Case*, 8 Co. Rep. 114 (Court of Common Pleas [1610]).

15 See the analysis of the case law and discussion in Harlow–Rawlings op. cit. 218.

16 The relevance of the provision in enabling judicial review is stressed Harlow–Rawlings op. cit. 74.

17 See also R. Caranta: Evolving Patterns and Change in the EU Governance and their Consequences on Judicial Protection. In: R. Caranta – A. Gerbrandy (eds): *Tradition and Change in European Administrative Law.* Groningen, Europa Law Publishing, 2011.

18 Case C-12/03 P *Commission v Tetra Laval BV* [2005] ECR I-987.

seems fair to say that at the doctrinal level the Court of justice rarely praise the need of utmost judicial self restraint. The red line not to be crossed is substitutive review.[19] The intensity of review is however different in case of simple factual findings, which are amenable to full review, and in the case of complex factual assessments, which may be quashed in case of manifest error.[20]

The distinction between simple and complex facts lies on how certain is the science studying them. So for instance whether the maximum residue levels permitted in products of plant or animal origin intended for human or animal consumption for any pesticide set under Regulation (EC) No 396/2005 have been exceeded is to be considered as a simple fact. Chemical analysis will provide for a yes or no (provided of course that the relevant scientific protocols have been followed, again a question of simple facts, answerable in yes or no). To establish what will be the impact of a merger on a given market requires instead one or often more complex factual assessments according to economic knowledge which – although arguably more reliable than crystal ball gazing – is far to partake certainties.[21]

Simple facts may be treated as a matter for evidence. If so the duty to give reasons may easily end being translated in a requirement on the decision maker to demonstrate the reality of the facts themselves. In turn this may be characterised in the terms of the allocation of the burden of proof. Complex facts may instead be assessed but only rarely established with any degree of certainty. Paul Craig points out that there are a range of standards from which to choose, "including high degree of probability, probability, possibility etc".[22] It is argued here that the choice is appropriate with reference to complex factual assessments. Simple facts are either established or not. Complex factual assessments are normally subject to review for manifest errors only, which often translates in insufficient

---

[19] E.g. D. Bailey: Standard of Proof in EC Merger Proceedings: A common law perspective. 2003/40 *Common Market Law Review*, 845; see more realistically Harlow–Rawlings op. cit. 66 ff.

[20] Following the opinion by Advocate general Tizzano in *Tetra Laval* (at 86), most authors distinguish between «the establishment of the factual substrate and the discretionary appraisal thereof» (e.g. A. Meij: Judicial Review in the EC Courts. In: Essens–Gerbrandy–Lavrijssen (eds.) op. cit. 12; M. Schimmel – R. Widdershoven: Judicial Review after *Tetra Laval*., 53.; see also Craig op. cit. 431; the problem with this different approach, it is submitted, is in actually being able to distinguish establishment from appraisal in factually complex situations (see again Meij op. cit. at 15 and 19, and Schimmel–Widdershoven op. cit. at 61 ff.).

[21] As the Commission discovered at its dismay after C-12/03 P *Commission v Tetra Laval BV* [2005] ECR I-987.

[22] Craig i. m. 432.

reasons being provided for the assessment under review.[23] Finally, the Court of justice usually practices a lot of self restraint as an appellate instance, in the end entrusting of the Court of first instance to give a hard look to the reasons given by the Commission, but staying ready to intervene when – like in *Bertelsmann* – it feels that the Court of first instance has fundamentally misunderstood the substance of the case it was called to decide.[24]

The evolution in the judicial review standards in competition cases may well be a manifestation of a more general trend which have been observed in a number of domestic jurisdictions.[25]

Also the Court of Justice does not treat competition cases as a discrete group; judgments in competition cases refer to precedents in non competition cases and the other way round. Indeed pleadings in terms of burden of proof may be found in cases concerning fundamental rights and measures to prevent terrorism or sanctioning people linked to unsavoury regimes.

At times some pleadings in the one and same case are couched in terms of burden of proof while other are in terms of duty to give reasons. One such case is the recent is *Issam Ambouba*. Mr Anbouba's name was listed in the Annex to Decision 2011/273 providing for restrictions on admission and the freezing of funds and economic resources of 'persons benefiting from or supporting the [Syrian] regime' on the ground that he was President of Issam Anbouba Est. for agro-industry ["SAPCO"] and provides economic support for the Syrian regime.' The listing was maintained in successive decisions. In his first plea Mr Anbouba alleged infringement of the principle of the presumption of innocence and reversal of the burden of proof, in the second plea, manifest errors of assessment relating to the grounds for his inclusion on the lists of persons subject to the EU sanctions, in the third plea infringement of the rights of the defence, and in the fourth plea infringement of the obligation to state reasons. It is quite a conceptual mix match and reference to the 'burden of proof' along with 'presumption of innocence' is clearly echoing criminal law jargon rather than administrative law categories.[26]

Having failed at first instance Mr Anbouba lodged an appeal based on two grounds. He first submitted that the General Court had erred in law in that it held that the Council properly applied a presumption of support for the Syrian regime

[23] See however the discussion by Craig op. cit. 434 ff.

[24] Case C-413/06 P *Bertelsmann* [2008] ECR I-4951.

[25] One might refer to the papers collected by Essens–Gerbrandy–Lavrijssen op. cit.

[26] Case T-563/11 *Anbouba*, ECLI:EU:T:2013:429.

to the heads of the leading businesses of Syria, when that presumption has no legal basis, is disproportionate to the legitimate aim pursued and is irrebuttable. Secondly, alleging infringement of the rules of evidence, Mr Anbouba submitted that, since the Council could not rely on such a presumption, it had to provide the General Court with the evidence on which its decision to include his name on the list of persons subject to the restrictive measures in Syria was based.[27]

The Court of Justice was happy to play ball as the General Court had before it. It first stated that

> the effectiveness of the judicial review guaranteed by Article 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union requires that, as part of the review of the lawfulness of the grounds which are the basis of the decision to include a person's name on the list of persons subject to restrictive measures, the Courts of the European Union are to ensure that that decision, which affects that person individually, is taken on a sufficiently solid factual basis. That entails, in this instance, a verification of the factual allegations in the summary of reasons underpinning the acts at issue, in order to review whether those reasons, or, at the very least, one of those reasons, deemed sufficient in itself to support those acts, is substantiated.[28]

This said in general, and considering the importance of what was at stake, the Court of Justice stressed the need to take into account of "the fact that there was an urgent need to adopt such measures intended to put pressure on the Syrian regime in order for it to stop the violent repression against the population, and of the difficulty in obtaining more specific evidence in a State at civil war and having an authoritarian regime".[29]

Mr Anbouba had not contested any of the facts referred to in its reasons by the Council, including to be "one of the nine members of the board of directors of the largest private company in Syria, which has also been subject to EU restrictive measures and whose co-president was the cousin of the Syrian President Bashar Al-Assad, who has likewise been subject to such measures".

---

27 Case C-630/13 P *Anbouba*, ECLI:EU:C:2015:247.

28 Paragraph 46; the Court refers here to *Commission and Others* v *Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, EU:C:2013:518, paragraph 119, and *Council* v *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, paragraph 73.

29 Paragraph 47.

The Court of Justice too concluded that "the General Court was entitled to hold that Mr Anbouba's position in Syrian economic life, his position as the president of SAPCO, his important functions within both Cham Holding and the Chamber of Commerce and Industry of Homs and his relations with a member of the family of President Bashar Al-Assad constituted a set of indicia sufficiently specific, precise and consistent to establish that he provided economic support for the Syrian regime".[30]

It is hard, not to say impossible, to see how a different outcome would have followed from the EU Courts basing their analysis on the duty to give reasons. In the end it might well be that the choice to argue a case in terms of 'burden of proofs' rather than of 'duty to give reasons' depends on the training of the lawyers pleading for annulment. Statistical research would be welcome to definitively shed light on this, but it may easily be assumed that civil lawyers, and especially those trained in France and in countries which were inspired by France, will rather claim breaches to the duty to give reasons while common lawyers might be more familiar with ideas such as 'standard of proof' (which in turn can be easily read in terms of burden of proof).[31]

The EU Courts seem happy to address grounds of annulment the way they are raised rather than going into conceptual tirades. In the long run however an irenic approach to categories might land us in trouble as the debate on the proper role of the Commission in competition cases aptly shows.[32]

5. The approach taken by ReNEUAL

One thing is indeed to investigate a matter in a fair and impartial way; another is to take one side. The early draft versions of Book III of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure drew rather heavily on Regulation (EC) No 1/2003, including in making much room to the notion of burden of proof.[33]

---

30 Paragraph 52.

31 On 'standard of proof' see e.g. Craig op. cit. 432 ff.

32 See the papers collected by C.-D. Ehlermann – M. Marquis (eds.): The Evaluation of Evidence and its Judicial Review in Competition Cases. *European Competition Law Annual,* 2009. (Oxford, Hart, 2011); please also refer to R. Caranta: The Battle for the Soul of European Competition Law. In: *Studi in onore di Aldo Frignani.* Napoli, Jovene, 2011. 573., where I laid down some ideas which have been reworked in this paper.

33 Including the version presented at the March 2112 conference organised with the European Ombudsman; details of the conference, but not the documents, are available at http://www.reneual.eu/events/ReNEUAL_conference_March_2012/Programme_15-16%20March.pdf

The version now published electronically, and soon to be published in print, has very much dropped this reference.[34] The notion is only recalled in Article III-23 *Right to be heard by persons adversely affected*, paragraph (2) thereof providing that

> The hearing prior to the taking of the individual decision may be omitted when an immediate decision is strictly necessary in the public interest or because of the serious risk involved in delay, but a hearing shall be provided after the decision was taken, unless there are very compelling reasons to the contrary. The public authority shall provide reasons as to why these conditions are applicable and has the *burden of proof* in relation to showing that the evidence supports the reasons given.[35]

The burden of proof is thus recalled with reference to a procedural decision rather than a substantive decision as defined in Article III-2 ("administrative action addressed to one or more individualized public or private persons which is adopted unilaterally by an EU authority, or by a Member State authority when Article III-1(2) is applicable, *to determine one or more concrete cases* with legally binding effect").[36]

The provision is however interesting in that it expounds one (of many possible) take on the 'burden of proof' as referred to 'evidence' supporting 'reasons' rather than the actual content of the decision taken.[37]

Beyond this, no reference to the 'burden of proof' has survived the drafting process of Book III.

Already in point 6 of Introduction it is made clear that "The principle that informs this Book is that there should be a clear set of rules applicable to all stages of the administrative procedure, from its inception, through investigation and hearings to the making of the final decision and obligations flowing therefrom, *including a duty to give reasons*".[38]

---

34 http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/Book%20III%20-Single%20CaseDecision-Making_individualized_final_2014-09-03.pdf

35 Emphasis added.

36 Emphasis added.

37 See also Explanation III-90.

38 Emphasis changed from the original; see also points 8, 13

The main rule is the one found in Article III-29 *Duty to give reasons*, and especially paragraph (1) thereof (paragraph (2) deals with reasons in composite procedures). According to paragraph (1)

> The public authority shall state the reasons for its decisions in a clear, simple and understandable manner. The statement of reasons must be appropriate to the decision and must disclose in a clear and unequivocal fashion the reasoning followed by the public authority which adopted the decision in such a way as to enable the parties to ascertain the reasons for the decision and to enable the competent court to exercise its powers of review.

The rule is most straightforward and somewhat iterative, clearly predicated of both the reasons and the reasoning.[39] In a way it consolidates both the basic rationale for the duty to give reasons spelt out in the case law and the extent of the duty itself.[40]

The duty to give reasons is also reiterated with reference to a number of instances in which the decision maker is allowed to deviate from the standard procedure. Besides Article III-23(2) which was already mentioned, this is the case with Article III-9(3) with reference to time limits and Article III-25(2) and (4) on consultation.

The choice, by itself fully justified, to articulate the Model Rules following the different procedural stages leading to the adoption of a unilateral decision means that other provisions are relevant here as well. This is specifically the case with the rules of Chapter 3 on Gathering of information. The keystone is Article III-10 on the principle of investigation. Under paragraph (1)

> When taking decisions, the public authority shall investigate the case carefully and impartially. It shall take into consideration the relevant factors, including those favourable to the parties, and give each of them its proper weight in the decision, whilst excluding any irrelevant element from consideration. The public

[39] Emphasis on clarity is intentional: see Explanations III-108 and 112.

[40] Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, *Commission and Others* v *Kadi*, EU:C:2013:518, paragraph 119; see also Explanation III-106 adding that: "an obligation to state the reasons that justify a certain decision can help to ensure that the rationales for the action has been duly considered and that administrators are diligently implementing political will"; see also Explanations III-109 ff.

> authority shall use such evidence as, after due consideration, it deems necessary in order to ascertain the facts of the case.

Reference to the relevancy or otherwise to the factors taken into considerations by the decision maker is echoing a well developed English case law.[41] For the rest the provision is fully in line with the traditional European view entrusting public authorities with an impartial investigation of all the facts relevant to the decision (see also Article III-3(1)). The only concession to judicial jargon is the use of the word 'evidence' which comes back in Article III-10(2)(b) and might sound very much as 'proof'. I would not however choose one word since 'evidence' is used by the Court of Justice without necessarily having the same meaning of proof in a civil or criminal proceeding.[42] Indeed, an adversarial flair tinges Articles III-12 and following focus very much on rules concerning proceedings which could end in the imposition of fines or other sanctions. This however is somewhat understandable since it is in these proceedings that the protection of the rights of the potential addressees of adverse decisions raises more delicate questions.

In the end, reasons as due under Article III-29 will have to refer to the facts as ascertained in the investigation regulated under Article III-10 and following. Referring to information gathering rather than to investigation would have probably dispelled any misplaced adversarial connotation to this phase of the administrative procedure.[43]

6. Conclusions

The drafters of Chapter III have drafted general rules on the duty to give reasons and investigation which successfully consolidate the case law. While providing a fairly high level of protection for the rights of those potentially affected, the model rules are flexible enough to allow for further developments in the law. This is specifically true with reference to the appropriate standard of judicial review which is up to the Court of Justice to define in the interpretation and application of the loose indications found in Article 263 TFEU.

---

41 E.g. *R*. v *Secretary of State for the Home Department*, ex parte *Venables* [1998] A.C. 407.

42 E.g. Case C-525/04 P *Spain* v *Lenzing* [2007] ECR I-9947, paragraph 57.

43 A characterisation of the different phases of the administrative procedure along these lines is for instance expounded by Harlow–Rawlings op. cit. 74.

Indeed, it has been maintained that rules on the standard of proof required on the decision maker are to be distinguished from those concerning the standard of review.[44]

The distinction is most logical indeed. However at this stage of the debate – but more research will be needed – it seems to be both going against the grain of history and practically of little consequence. It is historically problematic because in administrative law the substance has most of the times grown in the interstices of procedure. The duty to give reasons itself have been established by courts trying to strike a balance between the need to protect the addressees of biased, unfair or plainly persecutory discretionary decisions without in reality substituting themselves to the decision maker.[45]The practical problem is of little consequence because when the standard for administrative decision making is certainty, it is hard to envision courts – which, as just explained, will normally be the ones having set the standard – could be content with taking at face value the assessment given by the administrative authority. Certainty calls for *de novo* review. Courts aiming at limited review will be lead to impose a mere plausibility standards then leaving decisions standing unless they are manifestly wrong. Anything below certainty, which itself will lend to review of the substance of the decision, may – and in many jurisdictions influenced by French administrative law will – easily be translated in a duty to give reasons modulated as a function of both the interests that are affected by the measure adopted by the public authority and its content.[46] A good instance is provided by the judgement on an infringement procedure against France.[47] The Court of Justice held that the obligation to state reasons is an essential procedural requirement, the statement of reasons needing to be appropriate to the act at issue and so on. True the Court held that the obligation to give reasons is "distinct from the question whether the reasons given are correct, which goes to the substantive legality of the contested measure".[48] The review of substantive legality is however based on the ground of manifest error of assessment, to establish which the Court goes again to the reasons given by the decision maker, in case to rebut the arguments of the addressee of the decision.[49]

---

44 Craig op. cit. 431, and further references therein.

45 Again Craig op. cit. 434 ff; see also Harlow–Rawlings op. cit. 71.

46 See the Explanations III-111, and cases referred therein; see also Harlow–Rawlings op. cit. 73 stressing how substantive review is performed through the review of the reasons given.

47 Case C-17/99 *France v Commission* [2001] ECR I-2481.

48 Paragraphs 35 f.

49 Paragraphs 41 ff.

The ReNEUAL project must thus be appreciated also because it stopped before stepping into dangerous grounds of which we have too limited a knowledge. Domestic administrative law and judicial review systems differ and often diverge and this is so not just because they have developed various grounds of illegality and varying understandings as to preferable intensity of review.

At the roots of these differences there seems to be a divergence between jurisdictions having quite early developed the idea of administrative law as a discrete part of the law sufficient to provide justifications for the development of original categories on the one hand, and on the other late adopters of that idea, which had to adapt pre-existing categories – especially taken from procedural law, both civil and criminal – to what the French would have classed as situations regulated under administrative law.[50] Reliance on the judicial model has shaped an adversarial culture which is to a large extent responsible for the ossification of US administrative law. This adversarial reflex still seems quite active and this is possibly so, because in the end both administrative and judicial activities may fall under the common label of 'adjudication'.[51]

[50] See the criticism of E. Rubin: It's Time to Make the Administrative Procedure Act Administrative. *Cornell Law Rev.,* 89/2003. 95 ff.

[51] Again E. Rubin op. cit. 106, recalling how "the officials who presided over administrative adjudications were described as hearing officers. But the statute's traditionalism enabled some of them to demand that they be described as judges, a demand that they were able to achieve through viciously effective lobbying" (fn 54).

TÖRVÉNYHOZÓI PINGPONG
A Ket. és a különös közigazgatási eljárási jog viszonya

Herbert Küpper*

1. Az általános és a különös közigazgatási eljárásjog

A jogállamiság mindennapi életében a közigazgatási eljárás minősége kulcsszerepet játszik. A végrehajtó hatalomnak a jogállam követelményeivel összhangban álló fellépését, tevékenységét a közigazgatási eljárás határozza meg. Ezért a közigazgatási eljárás szabályozása minden jogállam szívügyét képezi.[1]

1.1. A közigazgatási eljárásjogi kodifikálás létrejötte a kontinentális jogrendszerekben

A kontinentális jogrendszereket a kodifikálás jellemzi. Számos kontinentális ország ezt a fontos szabályozást törvényben, törvénykönyvben fekteti le. A kodifikációs hullám élén jár az 1922. évi liechtensteini általános közigazgatási törvény.[2] Nagyobb nemzetközi figyelmet nyert az 1925. évi osztrák általá-

* Prof. Dr. jur. utr. Dr. h.c. (Institut für Ostrecht München / Müncheni Kelet-Európai Jogi Intézet).

1 Ezért nem csoda, hogy az NDK-ban nemcsak nem alkottak közigazgatási eljárási törvényt, hanem 1958 és 1972 között – jogállami implikációi miatt – az általános közigazgatási jog, mint jogterület létét tagadták meg: Georg Brunner: *Einführung in das Recht der DDR*. 2. kiad. München, Beck, 1979. 37–38.; Herbert Küpper: *Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas*. Frankfurt/M., Peter Lang, 2005. 593., 598. A másik, jogállami oldalon az 1983. évi holland alkotmány 107. cikk (2) bek. egy általános közigazgatási eljárási törvény alkotását kötelezővé teszi; ebben az alkotmánybeli előírásban a közigazgatási eljárásjog jogállami jelentősége tükröződik vissza: J. M. de Meij: *Inleiding tot het staatsrecht en het bestuursrecht*. 6. kiad. Groningen, Wolters-Noordhoff, 1996. 146–148.

2 Gesetz über die allgemeine Landesverwaltungspflege, 1922. április 21. [a továbbiakban: L.V.G.]

nos közigazgatási eljárási törvény:[3] ez a törvény a háborúk közötti időszakban és a 2. világháború után példája lett számos közép-európai kodifikációnak.[4] Az 1960-as és 1970-es évekbeli nyugat-európai kodifikációs hullám[5] is az osztrák AVG vívmányaiból merített, ezen túlmenően azonban ez a hullám – részben az adott ország bírói gyakorlata és jogtudománya által kidolgozott dogmatikai és gyakorlati elvekre támaszkodva – számos újdonságot vezetett be, amelyek később utat találtak az osztrák AVG-be is. Nem kevés kontinentális országban a közigazgatási eljárás a mai napig kodifikálatlan, a bírói szokás és gyakorlat által meghatározott joganyag. Furcsa módon ez áll a nagy törvénykönyvek 'anyaországára', Franciaországra is: ott nincs közigazgatási eljárási kódex.[6] Az angolszász típusú jog világában szintén tarka a kép: a hagyományosan szokásjogon alapuló brit közigazgatási eljárás[7] mellett létezik pl. a 1946. évi amerikai szövetségi közigazgatási eljárási törvény.[8]

Magyarország a két világháború közötti időszakban az osztrák AVG által indított össz-kelet-közép-európai kodifikációs hullámban nem vett részt, hanem lényegében maradt a régi szokásjognál. Törvény a közigazgatási eljárás csak né-

---

3 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, 1925. július 21. [a továbbiakban: AVG]

4 Az osztrák törvény példájára közigazgatási eljárási törvényeket alkottak pl. Lengyelországban (1928, 1960), Csehszlovákiában (1928, 1967), Jugoszláviában (1930, 1956, 1986) és végül is Magyarországon is (1959). Az osztrák AVG mintaértékéről ld. Helmut Slapnicka: *Österreichts Recht außerhalb Österreichs*. Wien, Verlag für Geschichte und Politik, 1973. 36–37.

5 Itt elég csak néhány példát említeni: a Schleswig-Holstein német tartományban hozott általános közigazgatási törvény (Allgemeines Verwaltungsgesetz, 1967. április 18., [a továbbiakban: LVwG]), a svájci szövetségi közigazgatási eljárási törvény (Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 1968. december 20., [a továbbiakban: VwVG]), a német egységes szövetségi és – Schleswig-Holstein kivételével – tartományi közigazgatási eljárári törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz für den Bund und die Länder, 1976. május 25., [a továbbiakban: BVerwG]). Olaszország 1990-ben következett és hozta a közigazgatási eljárási törvényt (Legge sul procedimento amministrativo, 1990. augusztus 7.). Még később, 1993-tól fogva a holland törvényhozó több lépésben alkotta az általános közigazgatási törvényt (Algemene wet bestuursrecht, [a továbbiakban: Awb]), amely jogalkotási minősége és modernitása miatt Hollandia határain kívül is gyakorol befolyást.

6 Pascale Gonod: Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Frankreich. In: Armin v. Bogdandy – Sabino Cassese – Peter Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. Heidelberg, C.F. Müller, 2014. 159–225.

7 Martin Loughlin: Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Großbritannien. In: Armin v. Bogdandy – Sabino Cassese – Peter Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*. Heidelberg, C.F. Müller, 2010. 117–148.; William Wade – Christopher Forsyth: *Administrative Law*. 11. kiad. Oxford, Oxford University Press, 2014.

8 Administrative Procedure Act (An Act to improve the administration of justice by prescribing fair administrative procedure, APA), 1946. június 11.

hány részletét szabályozta.[9] Csak 1957-ben átfogó eljárási kódex került elfogadásra.[10] Ezen törvény jogállami elemeit már a szocialista rendszer alatt hozott novellák erősítették meg, de a jogállamnak az 1989. évben bevezetett alkotmánybeli garanciája fényében, valamint az EK-csatlakozás miatt az Áe. jogállami tartalma túl gyengének bizonyult. Ennek orvoslása végett 2004-ben Magyarország második eljárási törvényét hozták: a mai napig érvényes Ket.-et.[11]

1.2. Az általános és a különös közigazgatási eljárásjog

A közigazgatási tevékenység sok különböző életviszonyban sok különböző formában nyilvánul meg, és nagyon heterogén tényállásokra kell reagálnia. Ennek megfelelően sokoldalú lehet a közigazgatási eljárás. Az általános eljárási szabályozásban célkonfliktust[12] kell megoldani: egyrészt a jogbiztonság és a jogállami normavilágosság érdekében – amennyiben lehet – az összes lehetséges eljárásra egységes eljárásjogot kell alakítani; másrészt az eljárás hatékonysága, ésszerűsége és egyszerűsége érdekében az eljárásjogot az adott jogterületen mutatkozó sajátosságokhoz kell adaptálni. Ezt a célkonfliktust az említett közigazgatási eljárási kódexek és törvények hasonlóképpen igyekszik megoldani: az ún. általános közigazgatási eljárásjog mellett különös közigazgatási eljárásjog is létezik. Az általános közigazgatási eljárásjog és a különös közigazgatási eljárásjog egymáshoz való viszonya a lex generalis (általános eljárás) és a lex specialis (különös eljárások) viszonya. Főszabály, hogy a lex generalis a szubszidiaritás jegyében csak ott kerül alkalmazásra, ahol nincs különös szabály.

Az említett közigazgatási eljárási jogi kódexek és törvények általában az általános eljárásjogot tartalmazzák. Néhány ilyen törvény azonban a különös eljárásjog egyes elemeit is szabályozza.[13] Elterjedtebb jelenség azonban, hogy a különös eljárásjog szabályozási helye a vonatkozó anyagi jogról szóló, a különös közigazgatási joghoz tartozó szaktörvényben található. A kisajátítási eljá-

[9] 1929. évi XXX. tvc. a közigazgatás rendezéséről, 1929. június 29.

[10] 1957. évi IV. tv. az államigazgatási eljárás általános szabályairól, 1957. június 9. [a továbbiakban: Áe.]

[11] 2004. évi CXL. tv. a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 2004. december 28. [továbbiakban: Ket.]

[12] Erről ld. Boros Anita: Koncepcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához. *Közjogi Szemle*, 2010/3. 18–25. (19–22).

[13] Így pl. a svájci VwVG 72–79. cikk: a kormány és a kormánytagok által foganatosított közigazgatási eljárás; a liechtensteini L.V.G. 139–165. cikk: a szabálysértési (az L.V.B. szóhasználatával: a közigazgatási büntető) eljárás.

rás különös vonásai pl. a kisajátítási törvényben, a közbeszerzés eljárásjogi lex specialis-a a közbeszerzési törvényben, a kárpótlás eljárási specifikumai a kárpótlási törvényhozásban találhatóak stb. Ezért a különös közigazgatási eljárásjog kodifikálási helyzete olyan szétaprózódott, mint az anyagi különös közigazgatási jogé. E mögött a kodifikációs helyzet mögött (általános eljárásjog: eljárásjogi törvény; különös eljárásjog: anyagi közigazgatási szaktörvény) nem áll kidolgozott koncepció, hanem a 20. század alatt a törvényhozási gyakorlat így alakult ki – úgyszólván koncepció és jobb ötlet híján.

A 20. század második felétől fogva mindenütt megállapítható az a törvényhozási tendencia, hogy a különös eljárásjog egyre nagyobb teret nyer az általános eljárásjog rovására. Egyre több különös közigazgatási szaktörvény saját, az általános eljárástól egészében vagy – gyakrabban – néhány részben eltérő eljárásjogot is kodifikál. Az EU tagállamaiban még bonyolultabb a helyzet, hiszen az uniós jog néhány közvetlenül alkalmazandó jogszabálya az eljárás egyes részeit szabályozza, ezzel további, uniós jogforrásokat helyezve a tagállami jogforrások mellé.[14] Ezzel a közigazgatási eljárásjog egyre több jogszabályra szétaprózódik, sok közigazgatási eljárásban az eljárás különös és általános szabályait egymás mellett, egymáshoz viszonyítva kell alkalmazni. Ennek következtében az alkalmazandó eljárásjog egyre áttekinthetetlenebbé válik. Jogállami szempontból ez a tendencia szerencsétlen, mert a szétaprózódott, áttekinthetetlen, nehezen megállapítható eljárásjog alig töltheti be a jogállami funkcióját: hogy a közigazgatás tevékenységét irányítsa, keretet és orientációt nyújtson a jogalkalmazónak, adott esetben a közigazgatás hatalomvágyát fékezze, és hogy az állampolgár számára is könnyen felfogható és ellenőrizhető 'játékszabályokat' adjon a közigazgatási eljárásnak.

Erre a tendenciára reagál az osztrák alkotmány[15] 11. cikk (2) bek.-e. Ez a rendelkezés a szövetségi és a tartományi törvényhozónak az AVG-től való különös törvénybeli eltérést csak akkor engedi meg, ha ez „a tárgy szabályozására szükséges". Az osztrák alkotmánybíróság a szükségességi tesztet igen komolyan veszi;[16] ennek ellenére a különös közigazgatási eljárásjog Ausztriában ugyan-

[14] Az uniós jog valamint nemzetközi szerződések eljárásjogi szabályaival a Ket. 13. § (3)-(5) bek. foglalkozik. A továbbiakban ezeket a jogforrásokat figyelmen kívül hagyjuk, az autonóm magyar jogszabályokra koncentrálunk. A magyar eljárásjog nemzetközi és európai jogi forrásokról ld. pl. Boros i. m. 19.

[15] Bundes-Verfassungsgesetz, 1920. október 1. [a továbbiakban: B-VG]

[16] Verfassungsgerichtshof, Erkenntnisse und Beschlüsse (az alkotmánybíróság határozatai és végzései) [a továbbiakban: VfSlg] 558/1926, 1809/1949, 6343/1970, 8945/1980, 8989/1980, 10.097/1984, 13.322/1992, 13.838/1994, 14.374/1995, 17.346/2004; Robert Walter – Heinz Mayer: *Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrensrechts*. 8. kiad. Bécs, Manz, 2003. 34–35.

úgy burjánzik, mint másutt. Az osztrák tapasztalat (vagy lecke): még az alkotmány sem tudja fékezni a különös eljárásjog térnyerését. Annál kevésbé a magyar Ket. 13. § (3) bek. alkalmas megakadályozni a Ket.-től eltérő jogalkotást,[17] hiszen nem alkotmányos, hanem csak törvényi szinten mondja ki az eltérés tilalmat. Így a Ket. 13. § (3) bek. a lex posterior-szabály[18] értelmében eltérő későbbi törvényeket nem akadályozhat meg, nem befolyásolhatja tartalmukat, hatályukat.[19] Legfeljebb kormány- és más rendeletek semmiségét alapozhatja meg a Ket. 13. § (3) bek.[20]

Az általános közigazgatási eljárásjog és a különös közigazgatási eljárásjog közötti kapcsot a vonatkozó törvények hatályáról szóló rendelkezések alkotják. Ideális esetben az általános eljárási kódexben és a különös eljárási szabályokban található előírások összehangolt utalási rendszerben a főszabály-kivételviszonyt és az általános jog szubszidiárius jellegét konkretizálják. A valóságban azonban bonyolultabb a helyzet, és sehol se egyértelmű a keresztutalások pingpong-játéka.

Ami a hatályát illeti, a magyar 2004. évi Ket. különösképpen ambiciózus: ahogyan már a törvény címe kimondja, nemcsak a német dogmatikában[21] úgy nevezett „beavatkozó közigazgatást" (*Eingriffsverwaltung*, azaz az alá-fölérendeltség keretében történő, tartalmában parancsoló, megtiltó, ellenőrző hatósági tevékenységet) igyekszik szabályozni, hanem az ún. „szolgáltató közigazgatást" (*Leistungsverwaltung*, azaz a mellérendeltség keretében történő, tartalmában ellátásokat, szolgáltatásokat az egyén rendelkezésére bocsátó tevékenységet) is. A közigazgatási eljárási szabályozás „klasszikus" tárgya a beavatkozó közigazgatás, mert ez – a szolgáltató közigazgatással szemben – az állam felségi jo-

[17] Egyébként a Ket. számos előírása széles körben 'megengedi' az eltérést: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialog Campus, 2012. 78–79.; Paulovics Anita írása in: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. 7. kiad. Budapest, Osiris, 2006. 390–393.

[18] A lex posterior-szabályról ld. Carl Creifelds (szerk.): *Rechtswörterbuch*. München, C.H. Beck, 2014. „lex posterior" címszó; Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007. 86–86., mindenekelőtt 285. lj.

[19] Lövétei István írása in: Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási eljárásjog*. 2. kiad. Budapest, HVG-Orac, 2009. 57–58.

[20] Ezért fontos különbséget tenni a Ket. azon előírásai között, amelyek csak törvényi úton 'engedhetnek meg' eltérést, és azon előírásai között, amelyek megengedik, hogy rendeletek, önkormányzati aktusok vagy általában jogszabály eltérjen az általános eljárásjogtól: Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, Complex, 2009. 13. §, 87.

[21] A jogérvényesítés ismérvén alapuló magyar dogmatikáról ld. Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialog Campus, 2013. 156–165. Ld. Szalai Éva írása in: Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös kiadó, 2014. 61–66. is.

gosítványait használja, azaz egyoldalúan jogokat és kötelezettségeket állapíthat meg. A szolgáltató közigazgatás azzal szemben inkább a polgári joghoz hasonló módszerekkel jár el (pl. szerződés kötésével és ennek folytán szerződésen alapuló jogok érvényesítésével), bár ott is hatósági döntések fordulhatnak elő. A Ket. 12. § (2) bek. értelmében a valódi, azaz a felek mellérendeltségén alapuló szolgáltatási közigazgatási tevékenység nem is tartozik a Ket. hatálya alá; így a hatály szűkebb, mint amit sugall a törvény címe.

2. A hatályra vonatkozó utalások és visszautalások a Ket.-ben

2.1. Általános megjegyzések

Az Áe. alkotásakor a helyzet viszonylag egyszerű volt: a monolitikus államigazgatás mellett nem létezett önkormányzás vagy más autonóm közigazgatás, amiért a közigazgatás fogalmát, koncepcióját lehetett leszűkíteni az államigazgatásra. Az Áe. eredeti változata a beavatkozó államigazgatás széles körét bevonta a hatályába; maga az Áe. 1. § (2), (7) bek. csak a rendészetet, a bírósághoz hasonló eljárásokat (döntőbizottság, szabálysértés), a munkaügyi és a devizaügyi eljárásokat vette ki az eljárási kódex hatályából; az ezeket a jogterületeket szabályozó szaktörvények nem utaltak vissza az Áe. rendelkezéseire. További kivételeket különböző különös közigazgatási jogi törvények állapítottak meg.[22] Ez a törvényhozási egyszerűség jellemző a diktatúrára, ahol a jog amúgy se kap fontos szerepet, mialatt ez a minden differenciálódást nélkülöző törvényhozási egyszerűség lehetetlen a kiépített közigazgatási apparátusokkal, szakszerűen kifinomított eljárásokkal rendelkező jogállamban.

Már a rendszerváltás előtt, de még jobban a rendszerváltást követően az Áe. mellett egyre több különös közigazgatási eljárásrend jött létre, így az általános közigazgatási eljárás egyre jobban „kiüresedett". A különös közigazgatási eljárásjog visszaszorítása és az általános közigazgatási eljárásjog „rehabilitása", erősítése további motívum volt a Ket. alkotására.[23]

---

[22] Már 1957-ben elkezdődött a mai napig tartó „csendes harc" az általános eljárási jog pártfogói és a különös eljárásokat kedvelő szaktárcák között: Kilényi i. m. 12. §, 79.

[23] Szente Zoltán: Grundzüge des Verwaltungsrechts in gemeineuropäischer Perspektive: Ungarn. In: Armin v. Bogdandy – Sabino Cassese – Peter Huber (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum. Bd. V: Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge*. Heidelberg, C.F. Müller, 2014. 803–860. (mindnekelőtt 77–78. margószám).

Ennek megfelelően a mai Ket. 12. §-a rögzíti azt a főszabályt, hogy közigazgatási hatósági eljárásban a Ket. előírásait kell alkalmazni. „[K]özigazgatás" az államigazgatást, az önkormányzást és a közhatalom minden más gyakorlását, gyakorlóját foglalja magában [Ket. 12. § (3)-(4) bek.], és a „hatósági" melléknév a beavatkozó igazgatásra jellemző alá-fölé-rendeltségi jogviszonyra utal [Ket. 12. § (2) bek.]. A főszabályt kiegészíti a Ket. 13. § (6) bek., amely értelmében szakosított jogszabály a Ket. szabályait kifinomíthatja, továbbfejlesztheti anélkül, hogy a Ket.-től eltérne.[24]

Ez alól a főszabály alól maga a Ket. széles körű közigazgatási jogterületeket, közigazgatási ágakat egészében vesz ki: pl. a szabálysértéseket, a választásokat és népszavazásokat, a területszervezést, a felsőoktatási felvételiket vagy az állampolgársági eljárást [Ket. 13. § (1) bek.: a Ket. hatályából kivett anyagok]. Még sokkal hosszabb azon jogterületek, szaktörvények listája, ahol a Ket. csak abban a mértékben érvényesül, amelyben a szaktörvény nem tartalmaz eltérő eljárási szabályokat: pl. a szellemi tulajdon, a verseny- és piacfelügyelet és médiafelügyelet, a földforgalom, a kisajátítás, az anyakönyv, az idegenrendészet és menekültügy, a támogatások és szubvenciók vagy a társadalombiztosítás [Ket. 13. § (2) bek.: a Ket. szubszidiáris hatálya]. Még gyengébb a Ket. pozíciója pl. a közbeszerzési jogorvoslatok, bizonyos honvédelmi eljárások, a kiemelt jelentőségű beruházások vagy a hulladékgazdálkodás területén: a Ket. 14. § megengedi a jogszabályi eltérést, azaz nemcsak a törvényhozó, hanem a rendeletalkotó is jogosult e területeken különös közigazgatási eljárási jogot alkotni. Amennyiben a jogalkotó nem él ezzel a lehetőséggel, érvényesül a Ket. (a Ket. fokozottan szubszidiáris hatálya). Ezen kívül számos, a Ket. hatályáról szóló előírásaiban (Ket. 12–14. §-aiban) nem felsorolt szaktörvényben találunk a Ket.-től eltérő különös eljárási szabályokat: a Ket. csak szubszidiárius alkalmazását rendeli el pl. a fogyasztóvédelmi törvény[25] vagy az iskolai törvény az etikai eljárásokra és miniszteri hatáskörökre nézve,[26] és az adóeljárásban is a Ket. csak részben érvényesül.[27] Még több szaktörvény a Ket. tartalmától eltérő

[24] Egy példa: a gazdasági kamarák alapszabály vagy szabályzat útján a hatósági ügynek nem minősülő és így a Ket. hatálya alá nem tartozó ügyeiben is a Ket. bizonyos előírásainak az alkalmazását írhatják elő: a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény 16/A. §. A többi kamara-törvény hasonló előírásokat tartalmaz. Dogmatikai határeset a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény 11/A. § (6) bek., amely értelmében a közjegyző kizárására a Ket. vonatkozó szabályai mellett a közjegyző-törvény kizárási szabályait is alkalmazni kell.

[25] A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 46–46/A. §§.

[26] A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 63/J. §, 78. §.

[27] Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 5. §, 120. § (8) bek., 156/A. § (1) bek., 175/D. § (2) bek.

eljárási szabályokat állapít meg anélkül, hogy a Ket.-tel való viszonyt tisztázná. Ez esetben a különös közigazgatási eljárási jog az általánossal szemben a lex specialis-szabály értelmében elsőbbséget élvez.

A másik oldalon a Ket. hatálya alól kivett jogterületeken számos rendelkezés a Ket.-re utal vissza, elrendelve a Ket. egyes előírásainak, fejezeteinek alkalmazását. Így a felsőoktatási felvételiekben a Ket. alkalmazása főszabályként ki van zárva [Ket. 13. § (1) bek.], de kivételként a nyelvhasználat kérdésében a Ket. mégis irányadó [Felsőokt. tv. 41/A. § (1) bek.]. A Ket. 13. § (1) bek. értelmében a Ket. hatályából kivett szabálysértési eljárásokban kivételesen a Ket. elektronikus kapcsolattartási és nyilvántartás-vezetési szabályai, valamint az általános közigazgatási eljárási jognak a személyes költségmentességre vonatkozó szabályai alkalmazandóak.[28] A szabadalmi eljárásokban a Ket. 13. § (2) bek. a) pontja értelmében szaktörvény eltérhet a Ket. szabályaitól, és ezzel a lehetőséggel a szabadalmi törvény pl. a határidők kérdéskörében él,[29] fordítva a szabadalmi törvény a Ket.-re utal vissza,[30] bár ez a visszautalás a Ket. 13. § (2) bek.-ben rögzített főszabály-kivétel rendszerében fölösleges: a Ket. ott kerül alkalmazásra, ahol a szabadalmi törvény nem állapít meg eltérő szabályt. A kiemelt jelentőségű beruházást érintő eljárásban a Ket. 14. § (3) bek. e) pontja a szakhatósági közreműködés szabályozhatóságát a szaktörvényre bízza, amely szaktörvény azonban abból indul ki, hogy a szakhatósági közreműködést a Ket. szabályozhatja.[31] Végül is olyan szaktörvények is utalnak vissza a Ket.-re, amelyeket sem a Ket., sem maga a szaktörvény vesz ki a Ket. hatálya alól. Ilyen visszautalások megduplázzák a Ket. 12. §-ban rögzített főszabályt. Példaként említhetőek az iskolai rendszeren belül fennálló jogorvoslatok[32] vagy a lakcímek nyilvántartása során alkalmazott elektronikus kapcsolattartás.[33]

További aggályos tendencia, hogy maga a Ket. egyre több jogterületet és eljárásfajtát vesz ki saját hatálya alól. Eredetileg (azaz a Ket. alkotásakor, 2004-ben) a Ket. hatálya alól kivett tárgyak, valamint a Ket. szubszidiáris hatálya alatt álló tárgyak köre sokkal szűkebb volt, mint amilyen ma. Több Ket.-novella ezt a kört

---

28 Szabs. tv. 93/A. § (elektronikus kapcsolattartás), 144/A. § (1) bek., 150. § (2) bek. (nyilvántartás-vezetés), 92. § (5) bek. (költségmentesség).

29 A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi törvény 48. §.

30 53/B. § (bírságot kiszabó végzés végrehajtása).

31 A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény 2. § (3) bek.

32 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 38. §.

33 A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 26. § (3) bek., 27/A., 27/D. §§, 29. § (7) bek., 34. §.

egyre jobban szélesítette ki.[34] Ennek eredményeként a főszabály és azzal az általános közigazgatási eljárási jog egyre kisebb mértékben érvényesül, állandóan növekszik a különös eljárási rend szerint kezelendő, elbírálandó ügyek száma, és továbbra szétaprózódik a közigazgatási eljárási jog kodifikációs helyzete.

2.2. Két esettanulmány: kisajátítás és közbeszerzés

A fentiekből kiderül, hogy a törvényhozó – a főszabály-kivétel rendszer következetes betartása helyett – tarka utalási-visszautalási pingpong-játékot szabályoz. Ezt közelebbről a következő példákon ábrázoljuk: kisajátítás és közbeszerzés.

A *kisajátítási* eljárásban a Ket. csak annyiban alkalmazható, amennyiben a szaktörvény nem tér el tőle. Ezt a főszabályt a Ket. 13. § (2) bek. m) pontja, Kisaját. tv. 22. § (1) bek. mondja ki. A továbbiakban a Kisaját. tv. számos, a Ket.-től eltérő szabályt ír elő anélkül, hogy Ket.-nek ily módon derogált szabályaira utalna (pl. az ügyfelek meghatározása, a kérelem formai elemei). Ezek az eltérések részben a kisajátítási eljárás azon sajátosságából adódik, hogy három szereplő van: a kisajátítást szenvedő tulajdonos, a kisajátítást kérő beruházó, és közöttük a kisajátítást kimondó hatóság. Ez a hárompólusú konstelláció inkább bírósági eljárásra hasonlít, mintsem a hagyományos kétpólusú közigazgatási eljárásra – azzal az eltéréssel, hogy a kisajátító hatóság nem olyan független és semleges, mint a bíróság. Mivel a Kisaját. tv. nem utal a Ket. derogált előírásaira, a derogáló és a derogált előírások terjedelmének megállapítása a jogértelmezés feladata és, mint ilyen, esetleges bizonytalanságok forrása. A helyzetet még bonyolultabbá teszi az, hogy a Kisaját. tv. visszautal a Ket.-re, és néhány kérdésben a Ket. szabályainak az alkalmazását írja elő, pl. az eljárási költségek meghatározásával és fizetésére való kötelezéssel, valamint az eljárás megszüntetésével kapcsolatban.[35] Mindezek az utalások és visszautalások nem precízek, nem utalnak konkrét paragrafusokra, bekezdésekre, hanem viszonylag átalánosan, mondhatni: homályosan körülírt kérdéskörökre (pl. „egyéb eljárási költségek", „a Ket. szerint megszüntetheti az eljárást"), és a Ket.-re történő visszautaláso-

[34] A 2009. évi novellának azonban az volt a célja, hogy a Ket. központi pozícióját erősítse a különös eljárásjoggal szemben: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András György (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárási törvényhez.* Budapest, Complex, 2013. 13. §, 82.

[35] Kisaját. tv. 22. § (3) bek. és 37/A. § (eljárási költségek meghatározása), 37/A. § (eljárási költségek fizetése), 24/A. § (1) bek. (megszüntetés).

kat az „e törvény szerinti eltérésekkel” fogalmazású fenntartás még pontatlanabbá teszi.

Hasonlóan áttekinthetetlen pingpong-játék található a *közbeszerzésben*. Elegendő a Ket. és a Közbesz. tv. viszonyát elemezni; a Közbesz. tv.-t kiegészítő további közbeszerzési jogszabályokat figyelmen kívül hagyhatjuk. A főszabály szerint a közbeszerzési eljárásban a Ket. érvényesül; a Ket. 14. § (1) bek. a) pontja értelmében csak a közbeszerzési jogorvoslatok szabályozásában törvény vagy kormányrendelet térhet el a Ket. előírásaitól. A Közbesz. tv. azonban számos pontban a Ket.-től eltérő szabályokat állapít meg anélkül, hogy szövegében ezen eltérés tényét említené: pl. a ajánlatkérő hatóság aktusainak a nyilvánossága (Közbesz. tv. 30–37. §§ és számos más jogszabályhely), az elektronikus kommunikáció (Közbesz. tv. 34–36. §§ és számos más jogszabályhely), az eljárás indítása (több, a különböző eljárási fajtákra vonatkozó előírás), az ügyfelek közös fellépése (Közbesz. 25–27. §§) vagy a hatósági (közbeszerzési) szerződések (Közbesz. tv. 124–132. §§). Az ügyfél összeférhetetlenségével kapcsolatos korlátozások (Közbesz. 24. §) a közbeszerzés sajátossága; a Ket. ezt a fajta korlátozást nem ismeri.

Ezen „burkolt”, azaz a törvényszövegben világosan ki nem mondott eltéréseken kívül a Közbesz. tv. a Ket. vonatkozó szabályával azonos tartalmú előírásokat is tartalmaz. Ennek fölösleges megduplázása egy példája a határidők számítása (Közbesz. 37. § és Ket. 65. §). Fölösleges ez a megduplázás azért is, mert a főszabály szerint a Ket.-nek a határidők számításáról szóló szabályai a közbeszerzésben is alkalmazandóak.

A közbeszerzési biztossal kapcsolatos összeférhetetlenséget a Közbesz. tv. 136. § (1), (3) bek. a Ket. 42. § (1) és (3) bek.-n túlmenően szabályozza. Ez az előírás nem a Ket. szerinti összeférhetetlenség továbbfejlesztésének [Ket. 13. § (6) bek.] fogható fel, hanem valódi eltérés, hiszen olyan személy közreműködését tiltja, aki a Ket. értelmében részt vehetne.

A Ket. hatálya alól kivehető jogorvoslatokkal kapcsolatban azonban néhány közbeszerzési szabály a Közbesz. és a Ket. együttes alkalmazását írja elő, pl. Közbesz. tv. 135. § (3) bek., 139. § (3) bek. a kérelem elutasításával és az eljárás megszüntetésével kapcsolatban (Ket. 30. és 31. §§). A Közbesz. tv. 134. § (1) bek. visszautal a Ket.-re, előírva annak alkalmazását azzal a fenntartással, hogy maga a Közbesz. tv. vagy a végrehajtásáról szóló kormányrendeletek nem tartalmaznak eltérést. A Közbesz. tv. 134. § (1) bek. megduplázza a Ket. 14. § (1) bek. a) pontját, nem hoz új szabályt, mindenekelőtt nem teszi világossá azt, hogy hol tér el a Közbesz. tv. és a kapcsolódó kormányrendelet a Ket.-től. Ez

utóbbi kérdés továbbra is a jogalkalmazó értelmezésétől függ, megválaszolása a Ket., a Közbesz. tv. és a kapcsolódó kormányrendeletek eljárási előírásainak pontos összevetését teszi szükségessé. Nyilvánvaló, hogy ilyen pingpong-utalások értelmezése eltérő eredményeket hozhat, ami jogbizonytalanságot szül.

3. Szabályozási javaslat a normavilágosság szempontjából

Két problémára hívja fel a figyelmet ez a tanulmány: az utalási-visszautalási pingpongra és a burjánzó különös eljárásjogra. A következőekben orvoslási javaslatokat fogalmazunk.

3.1. A pingpong elkerülése

A magyar Ket.-et és a szaktörvényeket átgondolatlan és néha kaotikus utalási-visszautalási szabályozási helyzet jellemzi. Ezen a helyzeten viszonylag egyszerű törvényhozási eszközökkel lehet enyhíteni. A főszabályt úgy kell fogalmazni, hogy a Ket. elvileg minden közigazgatási eljárásban érvényes, kivéve, ha a szaktörvény alkot eltérő szabályokat. Ilyen világos főszabály-kivétel-viszonyban már nem kellenek további utalási és visszautalási szabályok: Amennyiben a szaktörvény speciális eljárásrendet szabályoz, annyiban ez a speciális eljárás alkalmazandó, minden más kérdésben a Ket. irányadó. Minél precízebbek ezen különös eljárási szabályok körülírása, annál világosabb a hatályuk, és annál világosabb a szubszidiáris Ket. hatálya is. További utalási-visszautalási szabályok fölöslegesek és, mint a jogbizonytalanság lehetséges forrása, a törvényhozó tartózkodjék tőlük. Így a megduplázott szabályokat és az ellentmondásos utalások-visszautalásokat lehet elkerülni.

Ezt a világosságot még fokozni lehet úgy, hogy minden különös közigazgatási eljárási szabály pontosan megnevezi a Ket. azon előírását, amelytől hivatott eltérni. Így mindig világos, hogy mire vonatkozik az eltérés, és hol alkalmazandó az általános jog.

Ez azonban magas fokú törvényhozói tudatosságot és önfegyelmet, azaz magas minőségű legisztikai kultúrát feltételez. A törvényhozói önfegyelemről és tudatosságról még a következő 3.2. pont alatt esik szó. Talán az ott javasolt eljárási megoldás, azaz a külső szakértelem kötelező bevonása, az itt felvett kérdéskörben is fokozhatja a jogalkotás minőségét.

3.2. A különös eljárásjog térnyerésének a csatornázása

Ahogyan láttuk, a magyar jogrendszert is a közigazgatási eljárási jog szétaprózódás jellemzi, sőt: a szétaprózódás folyamata folytatódik. Ez a jelenség nem kizárólag rossz. Pozitív vonása abban látható, hogy a differenciálódott különös eljárási jog jobban alkalmazkodhat az adott szakeljárás sajátosságaihoz, az adott szaktörvényben rögzített anyagi joghoz. Ez kifejezetten világos ott, ahol az eljárás nem a hatósági jogosítványaival élő, parancsoló vagy ellenőrző hatóság és az engedelmeskedő ügyfél között zajlik, hanem három- vagy még többpólusú konstellációban. Ilyen konstellációt találunk pl. a kisajátításban, a jegyzői birtokvédelemben,[36] a gyerek és a szülők között közvetítő gyermekvédelmi eljárásban vagy, ha nem az ajánlatkérő, hanem közbeszerzési szakhatóság kiírja a tendereket és dönt a kiírt szerződés odaítéléséről, a közbeszerzésben. A másik oldalon a közigazgatási eljárásjog jogállami hivatását csak akkor – vagy legalább akkor jobban – tudja betölteni, ha mind az ügyfél, mind a hatóság számára áttekinthető és nem ad túl nagy értelmezési vagy mérlegelési jogkört. Az utóbbi szempont miatt kívánatos, hogy legyen egy jól strukturált, áttekinthető általános közigazgatási eljárás, amelytől a különös közigazgatási eljárásjog csak akkor tél el, ha az adott szakeljárás sajátosságai nyomósabbak, mint az egységes közigazgatási eljárásjog iránti jogállami közérdek.

Minden tapasztalat szerint ezt a mérlegelést nem lehet eljogiasítani, kodifikálni – mint jogforrási, mint érdemi okokból. A jogforrással kapcsolatban megjegyzendő, hogy egyszerű törvény szintjén, pl. a Ket.-ben már azért nem lehetséges az eltérési tilalom elhelyezése, mert a Ket. előírásai a későbbi törvényhozót nem köthetik. Ha a törvényhozó későbbi törvényben a Ket.-ben rögzített 'tilalom' ellenére eltér a Ket.-től, ez jogkövetkezmény nélkül marad, hiszen egyszerű törvény nem kötheti a törvényhozót. A lex posterior (amely adott esetben egyszerre a lex specialis is) elsőbbséget élvez a lex priori / lex generalis előírásaival szemben. Törvényi szinten rögzített szabály legfeljebb az alacsonyabb szintű jogszabályban, pl. kormányrendeletben kimondott eltérést akadályozhatja meg. Vannak érdemi aggályok is. Az osztrák példa mutatja, hogy még alkotmánybeli feltétlen eltérési tilalom sem emelhet gátat a túlburjánzó különös közigazgatási eljárásjog elé. Valószínűleg az említett mérlegelés (a különös eljárás szükségességei kontra a jogállami áttekinthetőség) nem lehet anyagi jogszabályban rögzíteni.

[36] A jegyzői birtokvédelem közigazgatási jellegéről ld. Barabás–Baranyi–Kovács i. m. 12. §, 64–67.

Ha az anyagi megoldás nem működik, akkor talán eljárási megoldás jobb eredményhez vezet. Mind az általános, mind a különös közigazgatási eljárási jogot a parlament alkotja. A kormány, egyes miniszterek, autonóm testületek és önkormányzatok által rendeletben alkotott eljárásjogot figyelmen kívül hagyhatjuk, mert ez az eljárásjog csak a törvény – azaz parlament – által szabott kereten belül létezhet. Végeredményben az általános és a különös eljárásjog közötti kodifikálási egyensúly függ a törvényhozótól és annak legisztikai kultúrától. A törvényhozó: az Országgyűlés. Az Országgyűlés: politikai és nem jogi vagy más szakmai döntéseket hozó szerv. Mint ilyen, magától az Országgyűléstől, képviselőitől nem várható el, hogy ezt a finom mérlegelést szakszerűen végezhetik, hogy a kívánatos önfegyelemhez szükséges tudással rendelkezik. Külső szakértelemre szorul. Ezt a szakértelmet pl. tanácsadó szakértői testület bocsáthatja az Országgyűlés rendelkezésére. Kötelezővé lehet tenni ezen szakértői testület konzultációját, amikor pl. a Ket.-től eltérő eljárási szabályokat tartalmazó törvényjavaslat kerül a Tisztelt Ház elé. Ezen kötelező konzultáció szabályozási helye a Házszabály lenne. A szakértői testület feldolgozhatja az általános eljárásjogtól való eltérés mellett és ellen szóló érveket úgy, hogy az országgyűlési képviselők felelősségteljes, objektív érveken alapuló döntést hozhatnak.

Nem biztos, hogy ezzel az eljárási megoldással nagyobb törvényhozói önfegyelmet lehet elérni, hiszen ezt még soha sem próbálták ki. Érdemes lenne azonban kipróbálni, hiszen viszonylag kevés anyagi ráfordítás és idővesztés mellett elvárható, hogy a tudatos törvényhozás, a legisztikai minőség és a közigazgatási eljárás jogállami jellege fog növekedni.

ÁLTALÁNOS? KÖZIGAZGATÁSI? RENDTARTÁS?

Hajas Barnabás*

Ha csak egy kérdést tehetnék fel a közigazgatási eljárásjoggal kapcsolatban, arra keresném a választ, hogy miért így működik? Nyilvánvalóan a „miért" sokkal inkább arra irányulhat, hogy vajon a létező a legmegfelelőbb szabályozás-e, nem pedig arra, hogy „így alakult ki", vagy ez felel meg leginkább a hagyományoknak. Már csak azért sem, mert a mai közigazgatási hatósági eljárásjog 1947 előtti és utáni hagyományai nem egyszerűen eltérőek, hanem gyakran kibékíthetetlen ellentétben állnak egymással. Mindez arra kell sarkaljon bennünket, hogy minden eljárásjogi jogintézményt tegyünk bátran mérlegre, és vizsgáljuk meg a hatályos magyar szabályozástól eltérő, ám a jogállamiság elvének maradéktalanul megfelelő megoldásokat.

A kérdés feltétele annál is inkább időszerű, mert az elmúlt években a magyar közigazgatás jelentős, eleddig többnyire szervezeti reformon esett át. Alig maradt olyan hatósági eljárás, amelynek szabályaira ezek a változások – így különösen a kormányzati szerkezet 2010-ben kialakított modellje, vagy területi közigazgatás többlépcsős, gyökeres átalakítása – ne hatottak volna. Be kell látni azonban, hogy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül nem képes elérni a kívánt célját. A közigazgatási eljárások hatályos szabályai pedig mindeddig érdemben nem reflektáltak nemcsak az említett jelentős – koncentrációt eredményező – változásokra, de az Alaptörvény XXIV. cikkében szabályozott jó közigazgatáshoz való alapjogra sem.[1]

A következőkben hangsúlyozottan vitaindítóként néhány olyan csomópontot jelölök meg, amelyek meggyőződésem szerint a közigazgatási hatósági eljárás megújításának meghatározó, a felülvizsgálat irányát kijelölő elemei lehetnek.

---

* PhD, egyetemi adjunktus, az Ereky Kutatóközpont tagja (PPKE JÁK).

1 Átfogóan ld. Váczi Péter: *A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és annak összetevői*. Budapest, Dialóg-Campus, 2013.

1. A törvény kódex- és általános jellege

Ennek előfeltétele lenne egy általános hatályú, a közigazgatás hatósági eljárásainak alapvető szabályait megállapító eljárási kódex – Valló József szavaival általános közigazgatási rendtartás[2] –, amelyet a lehető legtöbb ügyben alkalmazni kell. Úgy tűnik azonban, hogy közigazgatási eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) e feltételnek nem felel meg. Az Et., azaz az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény '81-es módosítása előtti, eredeti – és a Ket. koncepciója szerint elvileg ma is érvényesülő – szabályozási modellje három kategóriába sorolta az eljárási szabályokat: az Et. hatálya alól kivett (nem terjed ki rá a kódex hatálya), részlegesen kivett (a kódex szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajtára vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg), valamint azok az eljárások, amelyekben a kódex szabályait – az abban biztosított eltérés lehetősége mellett – teljes körűen kellett alkalmazni.

Megjegyzendő, hogy eredetileg mindössze egyetlen kivett, és négy részlegesen kivett (külön tartott) eljárás volt. Ehhez képest a Ket. hatályára vonatkozó szabályok kisebb részben a jogalkalmazás hibáira adott rossz válaszok miatt, nagyobb részben partikuláris (tárca)érdekek miatt mára csaknem átláthatatlanná váltak. A hat kivett eljárás közül kettő (területszervezési eljárás és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos eljárás) biztosan nem közigazgatási hatósági eljárás, a külön tartott eljárások száma mára – minden elvi alapot nélkülözve – tizenöt pontban felsorolva mintegy hatvanra nőtt. Az általános és különös eljárási szabályokat tovább árnyalják a privilegizált eljárások, amelyekben törvény vagy kormányrendelet – különböző mértékben – enged a Ket. rendelkezéseitől eltérést. Emellett pedig a Ket. ma is számtalan ponton teszi lehetővé, hogy különös eljárási szabály eltérő szabályokat állapítson meg. Összességében azonban úgy tűnik, hogy „az ahány eljárás, annyi szabály" fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát a jogalkotónak nem sikerült felszámolni. Ez pedig azzal jár, hogy éppen azok az eljárási garanciák vesznek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes volna.

Az ügyfelek joggal érezhetik úgy, hogy az azonos vagy nagyon hasonló eljárások is alapvetően eltérő szabályok szerint folyhatnak. Az elmúlt évtizedekben kialakult szabályozás tehát az állampolgárok joghoz jutását, ügyeik intézé-

[2] VALLÓ József: *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról indokolással.* Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1942.

sét éppúgy megnehezíti, mint a hatóságok kiegyensúlyozottan színvonalas jogalkalmazását. A rossz szabályozás azzal a negatív társadalmi következménnyel járt, hogy a közigazgatási eljárás, és közvetve maguk a közigazgatási szervek is elvesztették az állampolgárok bizalmát. Az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény megalkotása során az ügyfelek, a hatóságok és a jogalkotó elemi érdeke, hogy rendet teremtsenek az általános és különös eljárási szabályok, jelenleg nehezen átlátható rengetegén, ezzel visszanyerve a közigazgatási eljárásba, a közigazgatási szervekbe és magába a jó államba vetett közbizalmat. Saját – ügyfélként szerzett – személyes tapasztalataim szerint ezen tovább ront, hogy az ügyintézők a rendszeresen alkalmazott különös eljárási szabályok mögött álló Ket.-et sokszor alig ismerik, ezért az átlagostól eltérő ügy megoldása is nehézséget jelenthet számukra.

Azt gondolom, hogy – és a törvény tárgyi hatályának meghatározását ezért is tartom kulcskérdésnek – kétféle, egyaránt súlyos és végzetes hibát követhet el a hatósági eljárásjogi kodifikátor: megpróbál egy, minden eljárásra, azt teljes egészében szabályozó kódexet készíteni, vagy pedig felvállalja, hogy nem akar, esetleg nem képes általános eljárási szabályokat megállapítani. Mindkét hibát egyszerre is megfigyelhetjük a hatályos közigazgatási eljárásjogunkban: az általános kódex szerkesztői valóban minden helyzetre választ kívántak nyújtani, ennek pedig egy évtized alatt töredezett, kazuisztikus, a konkrét jogalkalmazási nehézségek helyesnek tartott „megfejtéseit" normában tételezővé lett. Emellett azonban az ágazati eljárási szabályok önálló életre keltek, mára több mint ezer olyan törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet van, amely a Ket.-től kisebb, de inkább nagyobb eltérést szabályoz. Sokszor ez az eltérés az egyes alapvető eljárásjogi jogintézmények lényeges elemeire is kihat, tovább erodálva a kódex-jelleget.

Az új törvény tárgyi hatályának ezért főszabályként a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany ügyében megvalósuló, jogilag szabályozott olyan cselekvési rendre kell kiterjednie, amelyet egyedi ügy intézése során, hatósági jogalkalmazás keretében, az érintett jogalanyra nézve jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésére reagáló, közvetlen jogi hatást kiváltó egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása, illetőleg érvényesítése érdekében folytatnak le. (Az eljárás természetesen a jogszabály felhatalmazása folytán hatóságként eljáró közigazgatási szervnek és az eljárás más alanyainak aktív közreműködését feltételezi.)[3]

[3] Patyi András: A közigazgatási hatósági eljárás meghatározása és elhatárolása más eljárásoktól. In: Patyi András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus, 2012. 30.

Mivel a korábbi szabályozási megoldások tovább már nemhogy nem tarthatóak fenn, de azok, a tapasztalatok szerint súlyos kompromisszumok mellett alkalmasak egy eljárási kódex általános jellegének megteremtésére, ezért a jövőben

a) szemben a Ket.-tel, elsősorban azon garanciális eljárási szabályokra vonatkozó kógens rendelkezésekre kell szorítkoznia, amelyek megsértése az olyan súlyú eljárási szabálysértésnek minősül, amely a döntés érvényességére is kihathat;
b) indokolt, hogy az új általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény az eljárási garanciák biztosítása érdekében kifejezetten előírja önnön tárgyi – és értelmezési – elsődlegességét;
c) csak néhány, szigorúan elvi alapokon kiválasztott eljárást (szabálysértési eljárás, választási eljárás, állampolgársági eljárás, vagy éppen sajátosságai okán a német közigazgatási eljárásjogi törvényhez hasonlóan akár az adóigazgatási eljárás) vesz ki az új törvény hatálya alól; és
d) a külön tartott és privilegizált eljárások kategóriájával; ugyanakkor
e) az említett garanciális jellegű szabályokon túlmutatóan, saját maga ad tételes felhatalmazást a különös eljárási (részlet)szabályok megállapítására.

2. Az eljárások időszerűségének javítása

„A szervezeteknek úgy kell működniük, hogy a felhasználóknak – az adófizetőknek és az ügyfeleknek – biztosítsanak nemzetközi összehasonlításban versenyképes szolgáltatást. Vagyis működjenek költségtakarékosan; olyan eljárási díjakat és illetékeket kérjenek, valamint olyan eljárási határidőkkel dolgozzanak, melyek a magyarországi felhasználók számára előnyösek; szolgáltassanak a polgárok, a közösségek és a gazdasági szereplők számára költséghatékony és elérhető közszolgáltatásokat, melyek segítségével azok hozzáadott értéket termelhetnek.”[4] Meggyőződésem, hogy egyszerűen az eljárási határidők további rövidítésének eszközével felelősen nem tehető kísérlet a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelésére és az eljárás gyorsítására, elengedhetetlen ezért alapvetően az eljárások hatékonyságát, koncentráltságát elősegítő eljárásjogi jogintézmények kialakítása.

[4] „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020” 25.

2.1. Minden ügy egyforma?

Különösebb bizonyítást nem igényel, hogy a hatósági ügyek egy igen jelentős része egyszerűen elintézhető, hiszen nem igényel bonyolult bizonyítást, mert a kérelem előterjesztésekor már a hatóság rendelkezésére áll minden, a tényállás tisztázásához szükséges bizonyíték. Évente több millió olyan ügy indul, amelyben nincs ellenérdekű ügyfél, a közigazgatás a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ birtokában van, mégis, az általános ügyintézési idő lejárta előtt csak jelentősen magasabb illeték (pl. útlevél), vagy az alapeljárásért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjon felül a soron kívüli eljárásért fizetendő díj (pl. ingatlan-nyilvántartási díj) ellenében hozza meg a hatóság a döntését. Ehelyütt indokolt megjegyezni, hogy a Ket. hatályos szabályai szerint sem lehetne „csak úgy" kivárni az ügyintézési határidő lejártát.

Meggyőződésem, hogy azokban az eljárásokban, amelyekben a kérelem előterjesztésekor a döntés meghozatalához szükséges valamennyi információ – függetlenül attól, hogy azt az ügyfél terjesztette elő, vagy a hatóság rendelkezik azzal – a hatóság rendelkezésére áll, és ezért a tényállás további tisztázására, külön bizonyítási eljárás lefolytatására nincs szükség, az eljárási kódexben speciális eljárási szabályokat kell megállapítani, amelyek előírják, hogy minden olyan esetben, amikor a döntés meghozatalához minden szükséges feltétel a hatóság rendelkezésére áll, a hatóságnak azonnal – de legkésőbb 8 napon belül – döntést kell hoznia. A sommás eljárás nagy könnyebbséget jelent az ügyfeleknek az egyszerű megítélésű, jellemzően okmányokkal, nyilvántartásokkal kapcsolatos ügyeikben, így például az igényelt igazolványokat a jelenlegi 21 nap helyett 8 nap alatt megkaphatná az ügyfél.

E megoldás előnye lehet, hogy az azonnaliság – hangsúlyozottan mint lehetőség – minden eljárásban adott, és a szabályozás során nem szükséges ágazati érdekek mentén egyenként eldönteni, hogy mely ügyekben kerüljön bevezetésre a sommás eljárás. Hátránya ugyanakkor, hogy a hatóságok megpróbálják az ügyeket rögtön teljes eljárás szerint folytatni. Ezt hivatott a valóban indokolt esetekre szorítani a törvény azzal, hogy a teljes eljárásra való áttérésről a hatóságnak formalizált döntést kell hoznia. A törvény külön rendelkezése hiányában is ilyen döntés lehet a hiánypótlási felhívás is, mert annak kibocsátására csak azért kerülhet sor, mert a sommás eljárás feltételeit az ügyfél a kérelem benyújtásakor nem teljesítette.

Ugyan a sommás eljárásra jellege okán leggyakrabban hatósági bizonyítvány és igazolvány kiállítása, valamint nyilvántartás vezetése során kerülhet sor, hangsúlyozandó egyrészt, hogy a jogintézmény bevezetése nem váltja ki a Ket.

V. fejezetének rendelkezéseit, másrészt az említettnél sokkal szélesebb körben is létjogosultsága lehet.

2.2. Ügyirat helyett élethelyzet-alapú megközelítés

Jelenleg az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program hatósági statisztikája nemhogy nem élethelyzet-alapú, de még ügy-alapúnak sem tekinthető, mert alapvetően az ügyirat-forgalom áll a középpontjában. Ennek, amellett, hogy a hatósági eljárásjogi változások prognózisát megnehezíti, hátráltatja az alapvető szemléletváltást is. Nem odázható már tovább, hogy a jogalkotó is észrevegye: az ügyfelek nagy többségének nem az az ügy, amit a jogszabály ilyennek tételez, hanem az, amelyet az élethelyzetében el szeretne intézni: gyermeke megszületésével kapcsolatos „papírmunka", egy balesetben elszenvedett maradandó és visszafordíthatatlan munkaképesség-csökkenésből fakadó problémák megoldása, vagy éppen egy külföldről behozott használt gépjármű forgalomba helyezése. Az említett élethelyzetek – annak ellenére, hogy jellemzően egymásra épülő, vagy egymással szoros tárgybani összefüggésben álló ügyként – számos hatósági eljárásra tagozódnak, több személyes megjelenéssel járó ügyfél-hatóság találkozót is feltételeznek, amelyekben az ügyfelek csak azt érzik, hogy őket hatóságtól-hatóságig küldözgetik.

A hatóságok együttműködése során a jó közigazgatáshoz való jog érvényesülése érdekében elengedhetetlen az egymáshoz tárgyukból fakadódóan kapcsolódó eljárások átalakítása. A Ket. 2009. szeptember 1-je óta tartalmaz a közreműködő hatóságokra vonatkozó szabályokat, e közreműködő hatósági rendszer azonban maradéktalanul alkalmatlan a közreműködő hatóságok megteremtése mögött álló célok eléréséhez. A kapcsolódó eljárások azokat az eljárásokat jelentik, amelyek az ügyfél végső kérelmezett céljához vezetnek el (pl. külföldről behozott gépjármű forgalomba helyezése), amelyet több hatósági eljárás egymást követő lefolytatásával érhetik el. Ez a helyzet két módon orvosolható: egyfelől szükséges a jelentős anyagi jogi dereguláció elvégzése, másfelől annak elvégzését követően biztosítani kell a lehetőséget, hogy az ügyfél egy eljárásnak érezze az egyébként bonyolult eljárásfolyamot. Ezért a hatóságok együttműködésének egy olyan új módját kell kialakítani, amelyben az ügyfél csupán egy hatósággal kerül közvetlen eljárási kapcsolatba, a ráépülő eljárások során pedig ez a hatóság válik „közvetítő" hatósággá. A kapcsolódó eljárások rendszerében, ha a hatóság döntése feltétele egy másik hatóság olyan eljárásának, amelyet sommás eljárásban lehet lefolytatni, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a

kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti. A kapcsolódó eljárás során a hatóság a döntését, a nála előterjesztett kérelmet és a birtokában lévő, a kapcsolódó eljáráshoz szükséges, rendelkezésére álló bizonyítékokat – elektronikus kapcsolattartás útján – megküldi a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóságnak, a kapcsolódó eljárásban eljáró hatóság pedig a döntését annak a hatóságnak az útján közli az ügyféllel, akiknél az első eljárás megindult. Mindez jelentősen gyorsíthatja az ügyintézést a gyakran előforduló, és az állampolgárok nagy részét érintő ügyek körében.

Ha azonban a kapcsolódó eljárás során a másik hatóság eljárása – valamilyen eljárási akadály miatt – mégsem folytatható le sommás eljárásként, az általános szabályoknak megfelelően a kapcsolódó eljárásnak ez a jellege megszűnik, és az ügyfélnek a hatóság közreműködése nélkül kell a másik eljárásban részt vennie.

A kapcsolódó eljárás hatékony megvalósításához elkerülhetetlen a jelenleg is meglévő eljárási kapcsolódások, láncolatok, „élethelyzetek" feltérképezése, valamint az elektronikus ügyintézés szabályainak megfelelő kialakítása, hiszen ezek nélkül nem működhetnek a kapcsolódó eljárások.

2.3. Az ügyintézés időtartama

A magyar közigazgatási eljárásjogi kodifikációk hagyományosan meghatározzák az általános ügyintézési határidőt. Be kell látnunk, hogy az általános ügyintézési határidő további rövidítése nem alkalmas az eljárások további érzékelhető gyorsítására, mert a tapasztalatok szerint az eljárás bruttó időtartamára az eddigi rövidítési kíséreltek érdemi hatással nem jártak, emellett jelenleg az ügyintézés várható leghosszabb határideje sem kalkulálható, hiszen a Ket. 33. §-a tíz pontban szabályozza az ügyintézési határidőbe be nem számító időtartamokat. A határidő nyugvása miatt tehát a huszonegy napos általános ügyintézési határidő túllépése nélkül is, az ügyfelek számára előre nem látható módon, akár több hónapig tarthat az eljárás, ezért – az osztrák eljárási törvényhez,[5] vagy Valló törvénytervezetéhez[6] hasonlóan – az ún. teljes eljárásban célszerű lenne az általános ügyintézési határidő mellett (vagy akár helyett) hat hónapban megállapítani egy objektív határidőt is, amely alatt az ügyben döntést kell hozni.

[5] Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 § 73. (1).

[6] A 112. § (1) bekezdésben négyhónapos határidőt írt volna elő. Ld. Valló i. m.

Az új közigazgatási eljárási törvény kidolgozásakor indokolt lehet olyan szabályozási irány megválasztása, melynek értelmében a hat hónapos – objektív – határidő „bruttóvá" válna, amely alól csak az ügyfél mulasztása (késedelme) és az indokolt döntéssel történt felfüggesztés időtartama jelenthet kivételt. A hat hónapos határidőnek a rövidebb megállásokat viselnie kell, a hosszabb, az ügyintézést ténylegesen gátló okok – pl. folyamatban lévő bírósági eljárás – esetén viszont a törvény által előírt formális felfüggesztés valóban megállíthatja a határidő múlását. Mivel a hatóságnak az ügyet továbbra is késedelem nélkül, de legkésőbb az említett hat hónapos határidőn belül el kell intéznie. Az új szabályozás az ügyfelek számára kiszámítható és előre látható eljárási időtartamokat eredményezne.

2.4. A tényállás-tisztázás növekvő jelentősége

Általában a hatósági eljárással kapcsolatos elvárásként fogalmazhatjuk meg, hogy a hatóság minden esetben ésszerű (egyúttal törvényes) időn belül, bírói kontrollra alkalmas (vagyis teljes körűen tisztázott, tényálláson alapuló, indokolt stb.) döntést hozzon. A tényállás tisztázására vonatkozó szabályozás felülvizsgálata során több eljárásjogi jogintézmény részletes szabályai is felülvizsgálatra szorulnak. Nem indokolt ugyanakkor a Ket. szabad bizonyítási rendszerének jelentős, elvi szintű módosítása, azonban a tényállás tisztázásának jelentősége – nem kis részben az alábbiakban bemutatott, átalakuló jogorvoslati rendszernek köszönhetően – nyilvánvalóan megnő. Ennek során két, egymással nehezen kibékíthető szempontot is egyaránt érvényre kell juttatni: egyfelől a lehető legszükségesebbre kell szűkíteni az ügyfél kötelező megjelenésével, kötelező nyilatkozatával, stb. járó eljárási cselekményeket, másfelől pedig – és ez nem is annyira szabályozási, mint jogalkalmazási kihívás – a lehető legszélesebb körben biztosítani kell az ügyfél személyes nyilatkozattételi lehetőségét. Másképp fogalmazva az ügyfél eljárási terheinek csökkentése mellett az eljárás során a közvetlenség elvének szélesebb érvényesülését kell biztosítani.

Bár az ügyfél nyilatkozattételi joga és jóhiszeműségének megdönthető vélelme „összeolvasásából" ma is okszerűen következne, érdemes lenne megdönthető törvényi vélelem felállítását megfontolni az ügyfél nyilatkozatában foglaltak szerinti tényállítás biztosságára, akár azzal a szabad bizonyítás elvét rontó kivételszabállyal, hogy a nyilatkozattal ellentétes bizonyítékok hiányában az ügyfél nyilatkozata válik az elsődleges bizonyítási eszközzé. Az ügyféli nyilatkozattételi jog szerepének növelése mindezekkel együtt sem eredményezheti annak abszolutizálását.

3. Hatékony és gyors jogorvoslat

Véleményem szerint minden közigazgatási eljárásjogi reform alapja a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata.

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."* A Ket. a jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében négy jogorvoslati eszközt határoz meg: a fellebbezési eljárást mint általános jogorvoslati eszközt, a bírósági felülvizsgálatot, az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. A Ket. jogorvoslati rendszerének felülvizsgálata során többféle irány is elképzelhető, ugyanakkor a szabályok kialakításakor figyelemmel kell lenni a készülő új eljárási kódexekre: az új polgári perrendtartásra, valamint az új büntetőeljárási törvényre. Az említett eljárási törvények mellett a közigazgatási bírósági eljárásra is külön törvényt szükséges kidolgozni az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény mellett.

Figyelemmel arra, hogy a fellebbezés a magyar hatósági eljárásjogban hagyományosan nem kötött sem jogcímhez, sem pedig indokoláshoz, és abban olyan teljesen új érveket is fel lehet hozni, amelyek az alapeljárásban is ismertek voltak. Az ügyfelek és gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra gyakran egységes eljárásként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor.[7] Az 1957-ben kialakított jogorvoslati rendszer ezen sajátosságai, álláspontom szerint bár roppant ügyfélbarátnak tűnnek, a paternalista államfelfogás megjelenési formái az ügyfelek kiskorúsítását eredményezik, hiszen azt sugallják, hogy az ügyfél amúgy sem tudja megmondani, mi a gondja a döntéssel, és majd ráér a megalapozott döntéshez szükséges bizonyítékot szolgáltatni a másodfokú eljárásban. Mára mindezek egyébként az eljárások elhúzásának eszközévé, nem pedig valós jogvédelmi funkcióval bíró jogintézménnyé teszik a fellebbezést. A rendelkezésre álló adatok alapján a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5 % alatti, átlagosan 0,33%[8] – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fel-

[7] 2013-ban kiugróan magas, mintegy 10 ezerre volt tehető a földhivatali döntésekkel szembeni fellebbezések száma, amelyek eredményeként az ügyek mintegy felében az elsőfokú határozatot hozó szerv döntését megváltoztatta, vagy visszavonta. Ennek az volt az oka, hogy gyakran került sor a hiánypótlási felhívásra, amelynek sok ügyfél nem tesz eleget, így az eljárás Ket. 31.§-a szerinti megszüntetésével szembesül, ami ellen jogorvoslattal él. Ez a tendencia – t.i. csak akkor szolgáltat az ügyfél adatot, nyilatkozatot, ha az elkerülhetetlen, ezért igyekszik azt akár a fellebbezési eljárásig is elhúzni – más ágazati igazgatási területen is megfigyelhető.

[8] Az Igazságügyi Minisztérium statisztikai adatgyűjtése mellett felhasználtuk az Országos

lebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek.

Már a Ket. koncepciója is kiindulópontként határozta meg, hogy „Jogorvoslati fórumként" csak olyan szerv jöhet szóba, amelynek elfogulatlansága – a konkrét ügyhöz való viszonya alapján – nem kérdőjelezhető meg. E kritérium a közigazgatási szervezetrendszer legújabb változása nyomán, amikor nagyon sok – és a tervek szerint egyre több – ügy esetében a járási hivatal az első fokú hatáskör címzettje, és a kormányhivatal jár el másodfokon, a két hatóság között pedig szoros kapcsolat van, hiszen egy költségvetési szervet képeznek, a külső szemlélő számára ez egy „házon belüli" jogorvoslatnak tűnik, vagyis a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető.

Ha megvizsgáljuk a szerven belüli és a közigazgatási szervezeten belüli fellebbezés, valamint a döntések bírói kontrolljának előnyeit, hátrányait, lehetőségeit és kockázatait, megállapítható, hogy kizárólag az Áe. (és ennek nyomán a Ket.) jogorvoslati rendszerével – lényegi elemeit tekintve – megegyező posztszocialista hatósági eljárásjogok ismerik a jogcímhez nem kötött, indokolás nélkül előterjeszthető fellebbezést, amelyben korlátozás nélkül lehet új tényre hivatkozni, s amelyet a hatóság felettes szerve (szervezeti egysége) bírál el.

A Ket. előkészítése során ún. fellebbezési bizottságok felállításának lehetőségét vizsgálta a Kodifikációs Bizottság, azonban azt – bár a koncepcióban sem általános fellebbezési fórum, hanem mint a minisztériumok első fokú határozatai elleni fellebbezések elbírálására jogosult szerv szerepelt – végül elvetette. A közigazgatási szervezeten belüli, azonban nem a felettes szerv által elbírált, hanem a hierarchián kívüli, kifejezetten a jogorvoslati eljárások lefolytatására létrehozott közigazgatási szervre jelenleg nincs releváns európai példa. 1991 és 2013 között az osztrák közigazgatási eljárásjog általános jogorvoslati fórumai a független közigazgatási tanácsok (Unabhängiger Verwaltungssenat) voltak. A független közigazgatási tanácsok részben magasan képzett elméleti-, részben pedig széles körű közigazgatási gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező jogászokból álltak. Megjegyzendő, hogy az osztrák közigazgatási hatósági eljárásjog jogorvoslati rendszere 2014-ben alapvetően megújult és egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntéssel szemben kizárólag a bírói kontroll lehetőségét biztosítják. Az elmúlt években az angol közigazgatási jogorvoslati rendszer is jelentős átalakításon esett át, melynek kimondott célja volt, hogy a korábban is

Statisztikai Adatgyűjtési Program hatósági statisztikai adatgyűjtését is, így 33.700.569 döntésről rendelkezünk adattal, amelyek tartalmazzák a járási hivatalok, fővárosi és megyei kormányhivatalok, önkormányzatok, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal eljárásainak adatait is.

létező, szakosított döntőbíróságok államigazgatástól való függetlenségét erősítsék, a jogorvoslatot valóban hatékonnyá és gyorssá tegyék. Ennek eredményeként a döntőbíróságok – a 2007-ben elfogadott törvény alapján[9] – az igazságszolgáltatás részeként működnek, igazgatásukat pedig a bírósági igazgatást végző szervezet (HM Courts and Tribunals Service) látja el. A törvény által megteremtették a döntőbíróságnak, a döntés-felülvizsgálattal érintett hatóságoktól való valódi, és mindenki által felismerhető függetlenségét.

Megállapítható tehát, hogy jelenleg – a mindössze huszonhárom évig működött osztrák független közigazgatási tanácsok megszüntetését követően – nem ismert olyan minta, amely a végrehajtó hatalmon belül, általános hatáskörű, horizontális jogorvoslati fórumrendszert működtetne, ezért az előterjesztő érdemben tovább nem is vizsgálta a kvázi-bíróságként működő fellebbezési bizottságok felállításának lehetőségét.

Hangsúlyozandó, hogy az Egyesült Királyságban és az Osztrák Köztársaságban is a végrehajtó hatalom helyett egyértelműen az igazságszolgáltatás kezébe helyezte a jogalkotó a közigazgatási döntések elleni jogorvoslatot. A döntés alapjául mindkét államban az eljárások időszerűségének javítása, valamint a jogorvoslati kérelmet elbíráló szervek függetlenségének erősítése szolgált.

A jó közigazgatás kódexe 22. cikkének[10] a közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslati rendszerre vonatkozó rendelkezéseiből nem vezethető le a közigazgatási jogorvoslati lehetőség biztosításának kötelezettsége, azonban kényszerítően következik belőle a bírói kontrollhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása. A hatékony jogorvoslathoz való jog tartalmi követelményeként meghatározza, hogy a jogorvoslati kérelem egyaránt irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére. E rendelkezésből nem következik, hogy jogcímhez nem kötött, bármely okból, indokolás nélküli fellebbezés lehetőségét kellene a jogalkotónak biztosítania. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec(2004)20 sz. ajánlása pedig valamennyi közigazgatási aktus bírói kontrolljának biztosítását kívánja.[11]

Magam ezért – a legújabb európai (brit és osztrák) tendenciákhoz hasonlóan – a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívü-

---

[9] Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007.

[10] 1. A magánszemélyek jogosultak közvetlen vagy kivételesen bírósági felülvizsgálatot kérni azon közigazgatási döntés ellen, amely közvetlenül érinti jogaikat és érdekeiket.
2. A főszabály szerint lehetséges közigazgatási jogorvoslat megelőzi a bírói felülvizsgálatot. Bizonyos esetekben ez kötelező lehet. A jogorvoslati kérelem irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére.

[11] B. 1. a. „All administrative acts should be subject to judicial review."

li eljárási típust, a közigazgatási pert tartanám követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett. Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per jelenleg is hangsúlyosan jelenik meg az elsőfokú hatósági döntésekkel kapcsolatban, ugyanis a közigazgatási hatósági ügytípusok harmadában a hatályos szabályozás szerint is kizárt a fellebbezés lehetősége, ezért az azokban hozott döntések felülvizsgálata közvetlenül a bíróságtól kérhető. Az eljárási szabályok egyik fő célja a végleges döntés meghozatalának, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így kiemelkedő szereppel rendelkezik az anyagi jogerő intézménye, amely a döntést megváltoztathatatlanná teszi, azt véglegesen lezárja. Ha a közigazgatási ügyek végleges rendezését ennek megfelelő prioritásként kezeljük, a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához kell igazítani. Ez pedig csak úgy valósítható meg, ha a fellebbezésnek kizárólag akkor lenne helye, ha azt a törvény kifejezetten megengedi, azonban, ha a fellebbezés elbírálására az elsőfokú határozatot hozó szervvel azonos közigazgatási szerv másik szerve lenne jogosult, akkor – az automatizált elektronikus döntést kivéve – fő szabályként az ügy érdemében hozott döntés bírói kontrolljának kellene, hogy helye legyen.

Hangsúlyozottan garanciális okokból a Ket.-hez képest más hangsúlyokat kell követni, és míg jelenleg elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, addig szükséges lenne a fellebbezést kivételessé, a közigazgatási pert pedig főszabállyá tenni. A jogorvoslat szabályozási modellje tehát a jelenlegi főszabályt (fellebbezés lehetősége) tenné kivétellé, és a kivételt (fellebbezés lehetőségének hiányában közigazgatási per) tenné főszabállyá.

Mindezekre figyelemmel a jogorvoslati alapmodellnek három elemből kell állnia:

- közigazgatási (első fok) eljárás;
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás; valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az új rendszer biztosítani tudná a tárgyilagosabb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének. Alapvető célnak kell tekinteni a korrupciós kockázatok minimalizálását, ennek révén az államigazgatás integritásának védelmét, és az állami szervekbe vetett közbizalom erősítését. A korrupciós kockázatok csökkentésének megfelelő eszköze lehet a bírói jogorvoslat lehetőségének jelentős szélesítése, mivel a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának

javulása, továbbá a bírósági döntések publikálásának eredményeként megismerhető és kiszámítható joggyakorlat.

A közigazgatási per általános jogorvoslati eszközzé tételével szükséges a bírói kontrollhoz köthető intézmények, eljárási lehetőségek átalakítása is. A bírósági ügyteher csökkentése miatt érdemes a bírósági felülvizsgálati kérelmet az alapügyben első fokon eljáró szervnél előterjeszteni, amely felügyeleti (felettes) szerve útján terjeszti fel a bírósághoz. A döntést hozó hatóságnak és a felügyeleti szervnek pedig a megtámadott döntéssel szemben hivatalból érdemi döntés-felülvizsgálati hatáskört biztosít az új szabályozás.

A közigazgatási per kiemelt szerepéhez igazodóan szükséges átalakítani az ahhoz köthető főbb szabályokat is az ügyfél jogainak és érdekeinek könnyebb érvényesíthetősége miatt.

További, a szabályozás során mérlegelendő szempont, hogy ha a vázolt jogorvoslati rendben a keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, akkor a felügyeleti szerv maga is megállapíthatja, hogy a támadott döntés törvénysértő, és ennek alapján megváltoztathatja azt. Ez azonban nem eredményezheti egyúttal azt, hogy a felügyeleti szerv „elvonja" a bíróságtól a döntés jogát, illetve az ügyféltől azt a jogot, hogy a bíróság vizsgálja felül a döntést. Nyilvánvalóan a bírói kontrollt e döntés ellen is biztosítani kell, a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a felügyeleti szerv döntése tekintetében. Kidolgozandó pl. az is, hogy a felügyeleti szerv e jogkörében mit tehet: további bizonyítást lefolytathat-e, vagy új eljárásra utasíthatja-e az elsőfokú hatóságot stb.?

Az eljáró hatóság új eljárásának a felügyeleti szerv általi elrendelésére a keresetlevél alapján csak abban az esetben kerülhet sor, ha eljárási szabály olyan súlyos megsértése történt az eljárás során, amely kihat a tényállás megállapítására, illetve az ügyfél lényeges jogait sértette, korlátozta, vagy az a döntésére kihatott. (Ez utóbbi eset lehet pl. a kizárás elmulasztása, amely akkor is törvénysértést eredményez, ha a tényállás megállapítása helyesen történt és a döntés is tartalmilag törvényes. Ugyanakkor a kizárni elmulasztott ügyintéző/vezető részvétele az előkészítésben és a döntéshozatalban a döntés legitimációját kérdőjelezi meg, ezért ez akkor is a döntésre kiható súlyos eljárási szabálysértésnek tekinthető, ha ettől eltekintve minden törvényesen zajlott.)

Az eljáró hatóságnak – mint ahogy jelenleg is adott – is indokolt az önkorrekció jogát megadni.

Nyilvánvaló, hogy a jogorvoslati rendszer hatékonyságát és időszerűségét különféle perelhárító és permegelőző eljárások kialakításával nagymértékben növelni lehet.

Az ismertetett főszabályhoz képest azonban lesznek olyan esetek, amikor lesz közigazgatási fellebbezés a bírói jogorvoslat előtt (a közigazgatási ügytípusok mintegy harmadában), ezért továbbra is kétféle jogorvoslati rezsimet kell szabályozni. Az eljárási kódexnek elvi alapokon állva kell meghatároznia mindazon döntéseket, amelyekkel szemben fellebbezésnek van helye. Ilyennek kell lennie

- a nem az ügy érdemében hozott döntésnek; továbbá
- a sommás eljárásban hozott döntésnek és
- az automatizált elektronikus döntésnek.

Mérlegelés tárgyává tehető továbbá, hogy

- kizárólag az összegszerűségre vonatkozóan (vagyis a jogalapra nem kiterjedően); illetve
- (és ennek jellemzően az adóigazgatási eljárásokban lenne jelentősége) meghatározott ügyérték alatt

is biztosítsa az általános közigazgatási rendtartás a fellebbezés lehetőségét.

Elképzelhető olyan megoldás is, ahol a főszabálytól eltérően törvény – akár az előző, akár más szempontok alapján – a közigazgatási pert megelőzően biztosíthatja a közigazgatási döntéssel szembeni fellebbezés lehetőségét. Párhuzamosan mindkét jogorvoslati rezsim fenntartható úgy, hogy az ügyfél számára biztosított a fellebbezés és a közigazgatási per közötti választás lehetősége. Amennyiben az ügyfél fellebbezést terjeszt elő, annak elbírálását követően megnyílik számára a bírói kontroll lehetősége.

Az ún. önkormányzati hatósági ügyek esetében – a helyi önkormányzáshoz való jog biztosítás érdekében – indokolt a jelenlegi jogorvoslati rend fenntartása.[12]

Mivel jelenleg is rendszeresen előfordul, hogy az ügyfelek jogorvoslatra irányuló kérelmeiket nem megfelelő tartalommal, nem megfelelő szervnél, vagy nem határidőben terjesztik elő, biztosítani kell, hogy azok elintézése során egyszerre érvényesülhessen a tartalom szerinti elbírálás elve és az ügyfél rendelkezési joga, továbbá a gyors és hatékony jogorvoslathoz való jog.

[12] Ket. 19. § (2) bekezdése szerint Ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik, önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el. A képviselő-testület ezt a hatáskörét a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át. Ket. 107. § (1) bekezdése szerint önkormányzati hatósági ügyben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, ha az elsőfokú döntést nem a képviselő-testület hozta.

4. Minek nincs helye egy közigazgatási rendtartásban?

4.1. E-közigazgatás

Álláspontom szerint Ket.-tel ellentétben az e-közigazgatásra (e-ügyintézésre) vonatkozó szabályokat nem a hatsági eljárásjogi kódex, hanem külön törvény tartalmazná. E speciális törvény előkészítő munkálatai már folyamatban vannak, ugyanis az elektronikus közigazgatás kiterjesztésével kapcsolatos feladatokról szóló 1743/2014. (XII. 15.) Korm. határozat 2. pontjában kapott felhívás, valamint a „Digitális Nemzet Fejlesztési Program" megvalósításáról szóló 1631/2014. (XI. 6.) Korm. határozatban foglaltak alapján a szélesebb értelemben vett közszolgáltatások elektronikus támogatására új, önálló elektronikus közigazgatásról szóló törvény megalkotásáról határozott a Kormány. Fontos azonban az általános eljárási szabályok kialakítása során olyan eljárási modell kialakítása a törvényben, amely megfelel mind a hagyományos, mind az elektronikus ügyintézési formáknak, azok ekvivalenciája érvényesül. A közigazgatási rendtartásban a lehető legtöbb intézmény megalkotása során elengedhetetlen az e-ügyintézéshez való kapcsolódási pontok kialakítása, illetve ezek előkészítése.

4.2. Végrehajtás

A szabályozást érintő változás mértékének attól kell függnie, hogy mely szerv lesz a végrehajtás foganatosítója. Jelenleg vagy az első fokon eljárt hatóság maga, vagy amennyiben a hatóság önálló bírósági végrehajtóval szerződik, a végrehajtó foganatosítja a végrehajtást. Általános tapasztalat, hogy végrehajtásra nagyon sok helyen nem kerül sor, mert nincs rá kapacitás vagy hiányzik a megfelelő szakmai háttér, esetleg a hatóságok úgy ítélik meg, hogy túl költséges. Ugyanakkor ezeknek a problémáknak a megoldása elsődleges feladat, hiszen hatékony végrehajtási szakasz nélkül nem lehet eredményes a hatósági eljárás sem.

A végrehajtásra vonatkozó szabályok jelenleg a Ket. VIII. fejezetében találhatók. Az új közigazgatási eljárási törvényben nem szükséges a végrehajtás részletes szabályait megállapítani, azokat a bírósági végrehajtásról szóló törvény (Vht.) alkalmazásával is megfelelően érvényesíteni lehet. Természetesen a Vht. jelenlegi állapotában nem alkalmas teljes körűen a Ket. végrehajtási szabályainak helyettesítésére, ezért az általános közigazgatási rendtartás megalkotásával egyidejűleg annak módosítása is szükséges.

5. Zárszó helyett

Bárhogy is próbálunk a kihívás elől ellépni, a közigazgatási eljárásjogi szabályozás válaszút elé érkezett. Érdemi változás nélkül – „simogathatjuk" a hatályos szabályokat, faraghatjuk az ügyintézési határidőket, kitalálhatunk különböző optikai tuning-elemeket – Magyarország behozhatatlan versenyhátrányba kerülhet az elhúzódó és indokolatlanul bonyolult hatósági eljárásjoga miatt. Valódi eljárásjogi reformokkal azonban megteremtjük a szükséges, de nem elégséges alapjait annak, hogy a közigazgatás a korábbinál színvonalasabb döntéseket hozzon, költségtakarékosan működjön, valamint kiszámítható eljárási határidőkkel dolgozzon. Ezek eléréséhez elengedhetetlen az ágazati anyagi- és eljárásjogi szabályok érdemi tartalmi felülvizsgálata. Az eljárási szabályozás azonban nem helyettesíti az egyes igazgatásszervezési, szervezetalakítási megoldásokat, és csak azokkal együtt tudja a pozitív hatását kifejteni. Ugyanígy a szervezeti és hatásköri szabályok egyszerű változtatása megfelelő eljárásjogi keretek nélkül sem képes elérni a kívánt célját.

Végül, de nem utolsó sorban fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási eljárásjogi és anyagi jogi szabályok hagyományosan igen differenciált eszközrendszerrel szorítják rá az ügyfeleket a jogkövető magatartásra, és ha ezt ennek ellenére mégis elmulasztanák, vagy akár csak vonakodnának kötelezettségeiknek eleget tenni, a hatóságok azt eszközeik teljes tárházát segítségül hívva kikényszerítik, önmaguk mulasztásával szemben azonban igencsak elnézőek. Mára nyilvánvalóvá vált, hogy a hatóság mulasztásának a Ket.-ben megállapított szankciói alkalmatlanok rendeltetésük betöltésére. A jogállammal szemben támasztott alapvető elvárás, hogy a jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek,[13] vagyis alkotmányos követelmény az is, hogy az eljárási szabályokat a hatóságok is betartsák. Nem kerülhető meg e ponton az ügyintéző és hatóság vezetője felelősségének kérdése sem, amely akár a Kttv. módosításával, akár a közigazgatási bíráskodásra vonatkozó törvény rendelkezései által létrehozott, egyértelmű, de kellően differenciált szabályrendszer felállításával is megvalósítható, a felelősség biztosítása érdekében.

[13] 11/1992. (III. 5.) AB határozat III. 3.

BEPILLANTÁS AZ ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS KODIFIKÁCIÓJÁBA

WOPERA Zsuzsa*

1. Bevezetés

Az eljárási kodifikációk korát éljük. Egyaránt igaz ez a megállapítás, ha országhatárainkon kívül tekintünk,[1] de akkor is, ha a magyar jogalkotási folyamatokat nézzük. Ha a külföldi perjogi kodifikációkat vizsgáljuk, látható, hogy azok hátterében többnyire egy korábbi modell hatékonyságának csökkenése áll,[2] és nincs ez másképp a magyar eljárásjogi reformok esetében sem, ahol a perjogi szabályozás új irányainak meghatározásával régi adósságot törleszt az igazságügyi kormányzat.

A polgári eljárásjog megújítása érdekében a ’80-as, ’90-es években aktív jogalkotási munka folyt az Igazságügyi Minisztérium törvény-előkészítési főosztályának kodifikációs bizottságában, ahol a cél a polgári eljárásjog átfogó újraszabályozása volt. Az évtizedes jogalkotási munka és a nagy kiterjedtségű kodifikációs előkészületek[3] ellenére sem készült el az új polgári perrendtartás. A Kormány a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm.

* Egyetemi tanár (ME), miniszteri biztos (IM).

1 Új polgári perrendtartási törvénye lett Romániának, Bulgáriának, Szlovéniának, Lettországnak, Litvániának és Észtországnak a rendszerváltást követően, de számos nyugat-európai ország is alapjaiban reformálta meg polgári perjogi kódexét, köztük Spanyolország és Portugália.

2 Ld. erre vonatkozóan részletesen pl: Alan UZELAC (szerk.): *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems.* Heidelberg, Springer, 2014.

3 Ebben a körben GÁSPÁRDY László professzor Pp. kodifikációval kapcsolatos írásait idézzük. Valamennyi az Igazságügyi Minisztérium számára készült. *A polgári eljárásjog kodifikációjának egy koncepciója* (1982); *A polgári eljárásról szóló törvény tárgya és szerkezet* (1983); *A polgári perek tartamának rövidítési lehetőségei törvényhozási módszerekkel* (1983); *A magyar fellebbezési rendszer jövője a polgári igazságszolgáltatásban.* 1990; *Vitaanyag egy új Polgári perrendtartás alapjaihoz* (1996); *Az új Pp. jogalkotói célkitűzéseihez* (1996).

határozatával pályára állította azt a jogalkotási folyamatot, amellyel beválthatja az új Pp. megalkotásához fűzött több mint 30 éves ígéretet.

Az új polgári perrendtartás kodifikációjához okszerűen szorosan kapcsolódó kérdésként merült fel a közigazgatási bíráskodás hovatartozása: maradjanak-e a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok a Pp.-n belül, vagy készüljön külön közigazgatási perrendtartás?

Őszinte örömömre szolgál, hogy a Kormány végül is a „maximalista szabályozási alternatívának"[4] minősített álláspontot támogatta egy önálló közigazgatási perrendtartás létrehozásával, a 1011/2015 (I. 22.) Korm. határozatával. A közigazgatási bíráskodás kodifikációjával a jogalkotó szintén több évtizedes adósságát törleszti.

Az persze más kérdés, hogy annak ellenére, hogy két külön eljárási törvény szabályozza majd a magánjogi jogvitákat, és más a közigazgatási jogviszonyokkal összefüggő ügyeket, fontos, hogy figyelemmel legyünk a két eljárási kódex összhangjára, kapcsolódási pontjainak megfelelő megtalálására, és terminológiai egységességére.

Jelen tanulmány keretei között azonban nem tisztem arról értekezni, hogy mi kerül ki az új Pp.-ből, sokkal inkább beavatni a T. Olvasókat abba, hogy előreláthatóan mi lesz az új Pp.-ben, és a változó normatartalom milyen koncepcionális újításokon alapul.

2. Az új polgári perrendtartás kodifikációjának állomásai

Az új polgári perrendtartás kodifikációja 2013 májusában kezdődött, amikor a Kormány 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozatával elrendelte a polgári perjog, ezen belül a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény átfogó korszerűsítésére irányuló munkálatok megkezdését. E határozat hívta életre a Polgári Perjogi Kodifikációs Főbizottságot, és a Polgári Perjogi Kodifikációs Szerkesztőbizottságot, melyek elnöke Németh János professzor emeritus, akit méltán nevezhetünk a magyar polgári perjogtudomány doyenjének.

Trócsányi László igazságügyi miniszter 2014. júniusi hivatalba lépésével az Igazságügyi Minisztérium keretei között is megkezdődött egy aktív kodifikációs munkafolyamat, melynek koordinálása érdekében miniszteri biztosnak nevezett ki az igazságügyi miniszter, és felállt egy Kodifikációs Munkacsoport a

[4] VARGA István: Egység és sokféleség a perrendi kodifikációban – Egy új polgári perrendtartás szabályozási előkérdései. In: NÉMETH János – VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-Orac, 2014. 26.

Minisztérium berkein belül, amely az új Pp.-t a korábban felállított munkaszervezettel együttműködve dolgozza ki.[5]

A Kormány 2015. január 14-én fogadta el egyhangúlag az új polgári perrendtartás koncepcióját, melynek tartópilléreit a következőkben mutatom be. A Koncepció meghatározta a főbb szabályozási irányokat, de nyitva is hagyott számos olyan kérdést, ahol további elemzésekre, hatástanulmányok elkészítésére van szükség egy áttekinthető és koherens normatartalom kialakításához.

3. Az új polgári perrendtartás kiemelt szabályozási célja

Az új Pp. koncepciójának vezérmotívuma: a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása, ami azt jelenti, hogy nem elsősorban eljárási határidőkkel, és megfelelő jogkövetkezmények (szankciók) kilátásba helyezésével kell a perhatékonyságot biztosítani, hanem megfelelő perstruktúra kialakításával, ami nem teszi lehetővé, illetve szigorú időbeli keretek közé szorítja a per elhúzására, széttöredezésére alkalmas jogintézmények alkalmazását; így pl. a keresetváltoztatás, viszontkereset, új tények és bizonyítékok előterjesztését, továbbá a per résztvevői közötti szereposztás újragondolásával.

Röviden azt mondhatjuk, hogy az új Pp. más szellemiséggel, más filozófiával közelít a perhatékonyság kérdéséhez, és ehhez más eszközrendszert is kíván biztosítani. Ennek egyes elemeit mutatom be az alábbiakban.

4. Az alapelvek problematikája, és ami ezzel összefügg: a felek és a bíróság közötti szereposztás újragondolása

Mind az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, mind az Alaptörvény rögzít olyan igazságszolgáltatással kapcsolatos alapelveket, melyeket a polgári perjogi kodifikáció során maradéktalanul érvényre kell juttatni.

Az Alaptörvény elveit és értéktartalmát a polgári anyagi jogszabályok hordozzák, de azoknak meg kell jelenniük a polgári ügyek körében felmerült jogviták elbírálása során is. Az Alaptörvény az igazságszolgáltatással összefüg-

[5] E kodifikációs munkához jelent kiváló bázist a Kodifikációs Szerkesztőbizottság által 2014 nyarán megtárgyalt Koncepció-tervezet, és az annak alapjául szolgáló tanulmányokat tartalmazó kötet: Németh–Varga i. m.

gő alapjogok körében olyan elveket rögzít, melyek a polgári perjogi kodifikáció során mind a polgári perjog alapelveinek kimunkálása, mind az egyes rendelkezések kidolgozásakor bázisként szolgálnak.

Ezek körében is kiemelt jelentőséghez jut a bírósági út igénybevételének hatékony biztosítása, a bírósági igényérvényesítés elősegítése, a társasbíráskodás elvének érvényre juttatása, és a bíróság előtti egyenlőség elvéből következő félegyenlőség elve.

Az új Pp. koncepciójának kialakítása során központi kérdéssé vált az alapelvek tárgyköre. A koncepció kialakítása során állást kellett foglalni arról, hogy az új Pp. tartalmazzon-e külön fejezetben alapelveket, hasonlóan a jelenlegi I. fejezethez; ha igen, akkor azok hol kerüljenek elhelyezésre? Ezen elvek kizárólag a polgári perjog sajátos alapelvei legyenek-e, vagy igazságszolgáltatási alapelvek is kerüljenek nevesítésre, hasonlóan a hatályos törvényi megoldáshoz?

Ismeretes, hogy az alapelvek többirányú szerepet töltenek be. Az alapelvek egyrészről meghatározzák az eljárás érvényesülő rendjét, az egyes eljárási szabályok mikénti kialakítását, a szabályozás irányait. Másrészt az alapelvek a jogalkalmazók számára jogértelmezést elősegítő, egységesítési funkcióval, továbbá szabályozási hiányok esetén hézagpótló funkcióval is bírnak, és zsinórmértékül szolgálnak. Mindezek ismeretében is állást kellett foglalni a fent jelzett kérdésekben.

A Koncepció végül amellett tette le a voksát, hogy az új törvény elején külön fejezetben elvi éllel mindössze néhány alapelvet szükséges megjeleníteni, két okból kifolyólag:

1) ki kell emelni, melyek a kódex legfontosabb rendező elvei;
2) miután az új polgári perrendtartás más szellemiséggel közelít a perhatékonyság biztosításához, indokolt azoknak az új alapelveknek a megjelenítése, melyek kihangsúlyozzák a per résztvevőitől elvárt, a jelenlegi perbeli szerepektől sok tekintetben eltérő magatartást.

Új alapelvként fog megjelenni az új Pp.-ben:

– a perkoncentráció elve, és az ehhez szorosan kapcsolódó
– együttműködés elve (a felek eljárás-támogatási kötelezettsége, a bíróság anyagi pervezetése, közrehatási kötelezettsége).

A perkoncentráció elve azt célozza, hogy a jogvita tartalma minél korábban tisztázódjon, és kizárják a per elhúzását eredményező jogintézmények, eljárási szakok alkalmazását.

Röviden azt a követelményt fogalmazza meg, hogy a bíróság számára az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték a lehető legkorábban

rendelkezésre álljon; a bizonyítás tartalma lehetőleg az előkészítő szakban véglegesedjen.

A perkoncentráció elvének alapelvi szintű rögzítése szükségessé teszi, hogy alapelvi szinten határozzuk meg:

- milyen kötelezettség terheli a feleket a perkoncentráció megvalósulása érdekében, és
- a bíróságnak milyen eszközök állnak rendelkezésére, hogy azt előmozdítsa: ezért kerül rögzítésre az új Pp.-ben az ezt kifejező együttműködési elve.

A *felek eljárás-támogatási kötelezettsége* elvének előírásával az új törvény kinyilvánítja, hogy a jövőben az eljárások hatékony és gyors lezárhatósága érdekében egy aktívabb és együttműködőbb hozzáállást kíván meg a felek egymás közötti és a bíróság felé irányuló viszonylatában is. Ez az elvárás, a felek fokozott felelősségének előírása, az ügyük bíróság előtti érvényesítésével összefüggésben, összhangban van az új Ptk emberképével.[6]

A felek eljárás-támogatási kötelezettségének előírásával szorosan összefügg a *bíróság anyagi pervezetésének* kiemelése. Ennek körében pontosan definiálni kell, hogy a bíróság az anyagi pervezetés körében milyen eszközökkel rendelkezik a per menetének jelenleginél hatékonyabb mederben tartására, elhúzódásának megakadályozására, milyen módon vehet részt aktívabban és eredményesebben a per céljának elérésében. Az anyagi pervezetés célja és értelme, hogy elkerülhető legyen az, hogy a vitában olyan döntés szülessen, mely nem véglegesen zárja le a jogvitát.

Fontos hangsúlyozni, hogy mind a perkoncentráció elve, mind az anyagi pervezetés, az ügy érdemi (végleges) befejezését célozza, amit a Bszi. 2. § (1) bekezdése rögzít: „[a] bíróságok a vitássá tett vagy megsértett jogról […] – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek."

Feltehetjük a kérdést: szükséges-e alapelvi szinten rögzíteni ezeket a feladatokat? Az IM Kodifikációs munkacsoportja egyértelmű igennel válaszolta meg

[6] Az új Ptk. a szociális piacgazdaság társadalmi modelljét tekinti mintának, „emberképe" az alkotmánybírósági gyakorlatban kialakított elvekre épülő emberi méltóságból vezetendő le, aki mint magánjogi jogalany autonóm személy, a mindennapi életben felelősen és előrelátóan cselekvő ember. A polgári perjogi kodifikációról rendelkező 1267/2013. Korm. határozat preambulumában meghatározott kiemelt célok között szerepelt a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény által újraszabályozott polgári anyagi jogviszonyokat és az anyagi jogi normák érvényesülésének biztosítása, mely az új perrendtartásra hárul. Az új Pp.-nek koncepcionális szinten is meg kell felelnie ennek a jogpolitikai elvárásnak, és meg kell teremteni az összhangot az új Ptk. társadalom- és emberképe az új Pp. perjogi szabályozás elvei között, ami a hatályos perjogi szabályozástól számos vonatkozásban eltérő szemléletet kíván meg a felek és a bíróság közötti felelősség-megosztás terén.

ezt a kérdést, de a Pp. kodifikációját megalapozó témabizottsági összefoglaló sem hagy kétséget afelől, hogy alapelvi szintű feladat-meghatározás indokolt az új Pp.-ben.[7]

Tisztában vagyok vele, hogy a felek és a bíróság közötti szereposztás újragondolása, és annak az eddigiektől eltérő elvi alapra helyezése az új Pp. koncepció egyik központi kérdése, ami kihat a teljes perjogi szabályozásra. Magyary Géza 1911-ben, a magyar perjogi reformmozgalmakról szóló írásában ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy „Minden perjogi codificatio legnehezebb része a bíró és a felek közötti viszonyt szabályozni."[8]

Összegezve az új Pp. Koncepciójának az alapelvekre vonatkozó megállapításait az alábbiakat szögezhetjük le: a törvény elején külön fejezetben az alábbi alapelveket indokolt megjeleníteni:

- *a rendelkezési elv*: ezen elv rögzítésével változatlanul kinyilvánításra kerülne, hogy a perbevitt jogok felett a felek rendelkeznek, ugyanakkor a hatályos Pp. 3. § (1)-(2) alatt szabályozott kérelemre történő eljárás elve, és a kérelemhez kötöttség elve az elsőfokú eljárás, a keresetindítás körében kerül elhelyezésre;
- *a perkoncentráció elve és az együttműködés elve*, melynek érvényesülését szolgálja a felek oldaláról a felek eljárás-támogatási kötelezettségének előírása, a bíróság oldaláról pedig az anyagi pervezetés, perszervezés;
- *a jóhiszemű pervitel elve*: ezen elv jelenlegi megfogalmazásához képest annyiban indokolt változtatni, hogy a mainál hangsúlyosabban kerüljön megfogalmazásra a fél igazmondási kötelezettsége, amely szorosan összefügg a felek eljárás-támogatási kötelezettségének fokozásával.

Az új polgári perrendtartás szabályainak kialakítása során indokolt minden alapelv esetében vizsgálat tárgyává tenni a közvetlen alkalmazhatóságot, és megszegésük esetére a megfelelő jogkövetkezményeket előírni. Ilyen alapelv lehet pl. a felek eljárás-támogatási kötelezettségének elve.

---

[7] ÉLESS Dömе: Alapvetések a polgári per szerkezetéhez In: NÉMETH–VARGA i. m. 59.

[8] MAGYARY Géza: Magyar perjogi reformmozgalmak. (1911. november 6.) In: *Magyary Géza összegyűjtött dolgozatai a polgári eljárás, a magánjog és a kereskedelmi jog köréből*. Budapest, MTA, 1942. 16.

4.1. Az anyagi pervezetés és a felek felelőssége

Az új Pp.-ben alapelvi szinten kerül megfogalmazásra a perkoncentráció elve. A perkoncentráció biztosítása a külföldi perrendekben[9] különbözőképpen jelenik meg, de a mintaadónak tekinthető külföldi perrendekben a perkoncentráció lényegi elemét jelentik a bíró megnövekedett pervezetési jogosítványai,[10] amit anyagi pervezetésnek hívunk, melyhez egyes perrendekben hivatalbóliság, a peranyag szolgáltatásában való felelősségnek a felek és a bíróság közötti megosztása is társul, pl. az osztrák Pp.-ben.

Az új Pp.-ben előirányzott perkoncentráció akkor valósulhat meg, ha az e célból kialakított feszes eljárási szabályokat a felek pontosan követik, betartják. E szabályok betartásához ugyanakkor szükséges a felek felkészültsége (ténybeli és jogbeli). A felkészültség (főleg az anyagi- és eljárásjogi) terén alapvetően különbözik a helyzet annak függvényében, hogy a fél szakember képviselővel (ügyvéddel) jár-e el, vagy sem.

---

[9] A német polgári perrendtartás (ZPO) 2001. évi novellája állapított meg konkrét kötelezettségeket a bíró számára az anyagi pervezetés körében [139. § (1)], amelynek célja a bíróság feladatainak kihangsúlyozása a joganyag ténybeli és jogi megvitatásával kapcsolatban. Ennek értelmében „a bíróság a szükséges mértékben megvitatja (megtárgyalja) a felekkel a feleknek a jogvitával összefüggő helyzetét, a tényeket és körülményeket, azokat mind jogilag, mind ténybelileg minősítve, és ezzel összefüggésben kérdéseket intéz a felekhez. A bíróságnak törekednie kell annak biztosítására, hogy a felek nyilatkozataikat a jogvitával kapcsolatban időben és teljes körűen megtegyék, kitérve az összes releváns tényre, különösképpen az érvényesíteni kívánt tényekhez hiányzó adatokat egészítsék ki, bizonyítási eszközeiket jelöljék meg, és az ügyet előmozdító indítványaikat tegyék meg." A ZPO idézett rendelkezései a perkoncentrációt segítik elő, és biztosítják, hogy a 139. § (2) bekezdésében rögzített tilalomnak megfelelően ne születhessenek „meglepetés-ítéletek". Az osztrák Pp. (öZPO) 182. §-a szerint „az elnöknek a tárgyaláson a kérdéseivel vagy más módon oda kell hatnia, hogy a felek a döntés szempontjából lényeges ténybeli közléseiket megtegyék, vagy hiányzó adatokat pótoljanak, vagy a bizonyítási eszközeiket megjelöljék, a felajánlott bizonyítékaikat kiegészítsék, és általában minden olyan felvilágosítást megadjanak, amelyek a valós tényállás megállapításához szükségesek."

[10] Az új szlovén polgári perrendtartásnak hatályba lépése óta lényegi eleme a bíró felelőssége, arra nézve, hogy javaslatokat, visszautalásokat tegyen és kérdéseket intézzen a felekhez annak érdekében, hogy felhívja őket arra, hogy egészítsék ki és tisztázzák a beadványaikat, nyújtsanak be további tényeket és bizonyítási eszközöket és javítsák ki a félreérthetőségeket és ellentmondásokat az előterjesztéseikben (szlovén Pp. 285. cikk). A szlovén Pp. 2008. évi módosítása újabb lépéseket tett az anyagi pervezetés terén, pontosította annak elsődleges időszakát. A 2008. évi módosítás újítása tulajdonképpen ennek a szerepnek a kiterjesztése az időtartam vonatkozásában (szóbeli tárgyalástól az eljárás előkészítő szakaszáig) és a formára tekintettel (egy kizárólag szóbeli formától egy írásbeliig). Azonban a bíró ezen aktivitásának tartalma és a célja változatlan maradt. Ales Galic: (In)campatibility of Procedural preclusions with the Goals of Civil Justice: An Ongoing Debate in Slovenia. In: Alan Uzelac (szerk.): *Goals of Civil Justice and Civil Procedure in Contemporary Judicial Systems*. Heidelberg, Springer, 2014. 225.

A személyesen eljáró felek esetében a jogállítások és tényállítások pontatlansága, összhang-hiánya valószínűbb lehet, illetve feltételezhető, hogy tudáshiányon alapul, azaz nem szándékos.

A professzionális képviselővel eljáró fél esetében viszont a jogállítások és tényállítások összhangja elvárható; emellett az is, hogy a fél megjelölje azt a jogszabályhelyet, amelyre kereseti kérelmét alapítja, mely egy jóval szűkebb körű anyagi pervezetést tesz szükségessé és enged meg.

Fontos kihangsúlyozni, hogy ennek a bírói aktivitásnak a felek rendelkezési joga szab határt, és semmiképpen sem azonosítható az anyagi igazság kiderítésére irányuló kötelezettséggel, amelyhez szükséges hivatalbóli bizonyítás sem lesz biztosított a bíró számára az új Pp. szabályai alapján.

A fent említett kereseti kérelemhez megkívánt jogszabályhely (jogalap) megjelölése, ami több mint egy évtizede foglalkoztatja a jogalkalmazókat és perjogászokat a jogcímhez kötöttség[11] kérdése kapcsán, világosan meghúzná annak a határait, hogy a fél a rendelkezési jogát meddig kívánja gyakorolni.

A kereseti kérelemhez megkívánt jogalap (pontos jogszabályhely) megjelölése azért is lehet megfontolandó a kodifikátor számára, mert az új Pp.-ben előirányzott hangsúlyos perelőkészítő szak parttalanságának elkerülése, „kordában tarthatósága" érdekében a peres felek felelősségének ilyen irányú fokozása feltétlenül kívánatos, amely összefügg az új Pp.-ben előirányzott együttműködés elvével is.

Az anyagi pervezetéssel kapcsolatos normatartalom kialakítása körében nagy figyelmet kell fordítani annak pontos meghatározására, hogy a jogállítások-tényállítások közötti összhang hiánya, ellentmondása esetén, illetve egyes tényállítások irrelevanciája, vagy a fél által felajánlott bizonyíték bizonyításra alkalmatlan volta esetén miben állhat a bírói anyagi pervezetés tartalma. Egyértelműen el kell határolni azokat az esetköröket, amikor megengedett, és amikor nem megengedett az anyagi pervezetés alapján a tájékoztatás, nyilatkozattételre történő felhívás és a kérdésfeltevés a bíró részéről.

[11] Lásd pl. DREXLERNÉ KARCUB Edit: Jogcímhez kötöttség a polgári eljárásban a bírói gyakorlat tükrében. In: *50 éves a Polgári Perrendtartás – a Miskolci Egyetem és a Debreceni Egyetem Polgári Eljárásjogi Tanszékei közös konferenciájának kiadványa.* (szerk: WOPERA Zsuzsa) Miskolc, Novotni, 2003. 43–54.; HAUPT Egon: A jogcímhez kötöttség kérdése a polgári perben. *Magyar Jog,* 2000/10. 605–616.; KOVÁCS László: Mit jelent a bíróság jogcímhez kötöttsége? – Észrevételek dr. Haupt Egon cikkére. *Magyar Jog*, 50. évf., 2003/9. 553–554.

5. Osztott tárgyalási rendszer

Az egységes vagy osztott tárgyalási rendszer kérdésében történő állásfoglalás a koncepció kialakításának központi eleme volt, már azon oknál fogva is, mert a perkoncentráció és az osztott perszerkezet, az eljárás tagolása szorosan összefüggnek egymással: az eljárás tagolása a perkoncentrációt szolgálja, azt, hogy a bizonyítási eljárás tartalma az előkészítő szakban véglegesedjen, azaz a per előkészítése a koncentrált érdemi tárgyalás sikerét biztosítsa.

Az osztott perrendnek Európában, perjogi hagyományoktól, az adott jogrendszer sajátosságaitól függően különböző formái alakultak ki és fejlődtek az utóbbi évtizedekben. A Pp. normaszövegének kialakításakor mind a magyar perjogi hagyományokat, különösen az 1911. évi Pp.-t megoldásait, mind a külföldi megoldásokat vizsgálni kell.

Az egységes perszerkezeten történő változtatás célja a perhatékonyság, a perek ésszerű időn belüli elbírálása iránti követelmény érvényesülésének előmozdítása, és olyan perstruktúra kialakítása, mely megfelelő eljárási szakok beiktatásával, és az azokra vonatkozó szabályok meghatározásával meggátolja, hogy a per elhúzására, széttöredezésére alkalmas jogintézmények, bizonyítási cselekmények alkalmazhatóvá váljanak.[12] Az elsőfokú eljárásban ez a cél alapvetően a perkoncentrációs elemek beiktatásával érhető el.

A perkoncentráció érdekében a peres eljárást két szakaszra kell osztani:

– a *perelőkészítő szakra*, vagy másképpen állítási szakra és
– az *érdemi tárgyalási szakra*, vagy másképpen bizonyítási szakra.

A perelőkészítő szak célja, hogy ott rögzüljenek a tényállítások, a jogállítások, az indítványok, azaz rögzüljön a kereset, a viszontkereset, a beszámítási kifogás, a bizonyítási indítvány, és azok változtatására, illetve bővítésére később csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén legyen mód.

Itt kerül sor a releváns tényállítások felvételére, a jogállítások tisztázására és a szükséges bizonyítás meghatározására, a bizonyítási indítványok előterjesztésére. Ezzel lezárul az eljárás első szakasza.

Az érdemi tárgyalási szak célja, hogy a perelőkészítő szakban rögzült állítások és indítványok alapján, lehetőleg egy, illetve kisszámú, teljes körűen előkészített

[12] Az IM Pp. koncepcióját megalapozó tudományos, gyakorlati munkák is egyértelműen arra az álláspontra helyezkedtek, hogy a jogviták perbeli rendezése akkor hatékony, ha a perfelvétel és a jogvitáról való döntés elkülönül. Lásd erre vonatkozóan: Éless Tamás – Ébner Vilmos: A percezúra – az érdemi tárgyalás előkészítése. In: Németh–Varga i. m. 377–392.

tárgyaláson kerüljön lefolytatásra a bizonyítási eljárás, és szülessen meg a per érdemében a döntés.

További tisztázást és alapos átgondolást igényel, hogy az új Pp. a perkoncentráció biztosítása érdekében milyen keretek közt kíván élni a preklúzió lehetőségével, azaz egy meghatározott határidőn, vagy eljárási szakon túl egyes eljárási cselekmények, így pl. a keresetváltoztatás, viszontkereset előterjesztésnek kizárásával, korlátozásával. A per eldöntése szempontjából releváns tények vagy bizonyítékok kizárásának veszélye arra készteti a feleket, hogy vitájukat az eljárás elején minden vonatkozásban feltárják. Ha ugyanis egy tényt vagy egy bizonyítékot kizárnak, akkor arra később már nem lehet hivatkozni. A szigorú preklúziós szabályok alkalmazása ugyanakkor nem eredményezheti az eljárás rugalmatlanná válását, nem vezethet újabb perek, illetve perújítási eljárások tömegéhez, a perkoncentráció céljaihoz szabott egyensúly megteremtése szükséges.

Az 1999-ben hatályba lépett új szlovén Pp. előremutató rendelkezéseket vezetett be a preklúziók terén, de 2008-ban a rendszer korrekcióra szorult. Az 1999-es szabályozás értelmében a felek új tényeket és bizonyítékaikat legkésőbb az előtárgyaláson[13] terjeszthettek elő (Civil Procedure Act 286. §). Ezt követően a feleknek csak abban az esetben volt megengedett az új tények és új bizonyítékok előterjesztése, ha azt önhibájukon kívül nem tudták megtenni az előtárgyaláson. Vagyis a fél felhozhatott új tényeket és bizonyítékokat a per későbbi szakaszában is, feltéve, ha a fél nem volt vétkes a mulasztásért. A „mulasztásért való vétkesség" megítélése a jogalkalmazó mérlegelési körébe tartozott. Ez ahhoz vezetett, hogy, bár az 1999. évi szlovén Pp. tett néhány jelentős lépést az eljárás koncentrációja felé, ez azonban „félúton" megakadt. Az elkésetten benyújtott tények és bizonyítékok szankciójának rendszere nem tette lehetővé a per előkészítő szakaszának megfelelő megszervezését. Nem volt képes megelőzni azt a bevett gyakorlatot, hogy a felek, illetve képviselőik további előkészítő iratokat nyújtsanak be az érdemi főtárgyalás során is. Egyebek mellett ez tette szükségessé a szlovén Pp. 2008. évi reformját. Ekkortól a bíró kérdéseket intézhet és további tisztázásokat, magyarázatokat kérhet írásban még a főtárgyalás első ülése előtt, és szintén megkövetelheti a felektől, hogy további bizonyítékokat nyújtsanak be vagy a tényállításaikat egészítsék ki és adjanak szükséges magyarázatokat. A bíró kifejezetten aktív, javaslatokat vagy visszajelzéseket ad az írásbeli eljárás által, már az előkészítő szakban. A 2008. évi

[13] Az angol nyelvű tanulmányban „first main hearing"-ként szerepel a szlovén Pp. angol nyelvű verziójában: „opening hearing session"-ként.

módosítás ugyanakkor szankciókat fűzött a felek nemteljesítéséhez. Ha a bíróság határidőt állapít meg új előkészítő beadvány benyújtására és ez eredménytelenül telik el, az ezt követően előterjesztett előkészítő beadvány csak akkor fogadható be, ha a bíróságot meggyőzték arról, hogy azok benyújtása nem késleltetné a jogvita megoldását, vagy ha a fél megfelelően kimenti késedelmét.[14]

A Koncepció az eljárás tagolása mellett tette le a voksát, de azt rugalmasan kezelve: ez jelenthet szóbeli és írásbeli előkészítést, amit a bíró megfelelőbbnek tart, illetve ahol annak feltételei fennállnak, az előkészítő szakot azonnal követheti az érdemi tárgyalási szak, ha ez a megoldás a legoptimálisabb az adott jogvita megoldása szempontjából.

6. A perkoncentrációt biztosító a két bemeneti szint sajátosságait figyelembe vevő perrendi szabályozás

A Pp. kodifikációja során eldöntendő központi koncepcionális kérdés az ún. eljárási rend(ek) dilemmája, vagyis, hogy differenciált eljárási rendekre épüljön-e az új Pp., vagy egy egységes eljárási rend kerüljön kialakításra. Az európai modellek itt is nagyon különböző megoldásokat mutatnak, és mindegyik lehet hatékony, ez alapvetően kodifikációs döntés, hogy a jogalkotó melyiket választja.

Az új Pp.-koncepció nyitva hagyta ezt a kérdést, de abban döntött, hogy mind a magyar perjogi hagyományokra, mind az uniós tagállamok döntő többségének a hazaihoz hasonló megoldásaira is tekintettel, *indokolt fenntartani a két elsőfokú bemeneti szintet*, azaz, változatlanul indokolt az elsőfokú ügyeket megosztani a járásbíróságok és a törvényszékek között, ugyanakkor az oda irányított ügyek sajátosságaira tekintettel két, bizonyos tekintetben eltérő eljárási szabályozást irányoz elő.

A jogkeresőkhöz közeli, könnyen elérhető járásbírósági szintre utalhatók az alacsonyabb pertárgyértékű, egyszerűbb, az állampolgárokat jelentős számban érintő, így az állampolgárokhoz legközelebb eső bíróságon intézendő, nagy számban jelentkező perek.

A törvényszéki szint elsőfokú hatáskörét kell megállapítani a magasabb pertárgyértékű, speciális szakértelmet igénylő, jellemzően bonyolultabb, professzionalitást igénylő perek esetében, a Koncepció itt mindkét fél számára előírja a kötelező jogi képviseletet, mely alatt alapvetően ügyvédi, jogtanácsosi képviseletet értünk.

[14] Galic i. m. 224–225.

Annak érdekében, hogy a járásbírósági és a törvényszéki hatáskörbe utalt ügyek sajátosságait maximálisan figyelembe vehetően kerüljön kialakításra a hatékony és gyors eljárás, meg kell határozni eltéréseket a két bemeneti fórumra irányított ügyek szabályozása tekintetében, ez azonban korántsem jelenti azt, hogy külön perrendi szabályok kialakítása lenne feltétlenül indokolt.[15]

Abban a Koncepció állást foglalt, hogy a hatályos megoldást, a kisértékű perek és a kiemelt jelentőségű ügyek tekintetében nem tartja fenn; a pertárgyérték alapján ez a fajta differenciálás nem indokolt.

A *járásbírósági bemeneti szintre* tervezett szabályozás alapvetően a *fél személyes eljárását feltételezi, és ehhez igazodik*. A szabályok egységesen érvényesülnek akkor is, ha mindkét fél, vagy egyikük akár az eljárás valamely szakaszában, akár az eljárás teljes tartama alatt jogi képviselővel jár el, azaz az adott szinten nem változna a szabályozás attól függően, hogy a fél rendelkezik-e jogi képviselővel vagy sem. Ennek indoka, hogy a kötelező jogi képviselet előírásának hiányában, előre ki nem számíthatóvá válhat a felek képviseletének változása. Amennyiben a jogi képviselet változásával az alkalmazandó szabályok is változnának, egy per esetében több váltásra is sor kerülne, ami a per elhúzódásához is vezetne és követhetetlenné válna, hogy az eljárás mely szakaszában, mely szabályok alkalmazása felelt meg a törvénynek.

A járásbírósági bemeneti szinten alapvetően *a szóbeliség kap hangsúlyos szerepet,* már a perelőkészítő szakban is. A szóbeliség az erre a szintre utalt ügyek esetében az anyagi pervezetés hatékony gyakorlását segíti elő. A bíróságot az igényérvényesítést elősegítő, *széleskörű tájékoztatási kötelezettség* terheli. Ez attól tehető függővé, hogy a fél jogi képviselővel vagy személyesen jár-e el. Vizsgálandó ezért, hogy mennyiben indokolt a bíróság feladatainak szűkítésével a jogi képviselő felé terelni egyes féllel szembeni kötelezettségeket, tekintettel arra, hogy a fél éppen azért vesz igénybe jogi képviselőt, hogy az eljárási jogairól, kötelezettségeiről, a megtett vagy megtenni elmulasztott eljárási lépések jogkövetkezményeiről tájékoztassa.

A Koncepció szerint a perelőkészítő szak a járásbíróság előtt indult ügyekben a szóbeliségen alapul, de a bíróság a jogvita jellegére, a felek eljárás-támogató magatartására, illetve a felek indítványára is figyelemmel írásbeli előkészítést is elrendelhet, ha az megítélése szerint hatékonyabban szolgálja a per

[15] Ez megvalósítható egységes perrend keretében oly módon, hogy a nem általános hatáskörűként megjelölt bíróság eljárására vonatkozó eltéréseket kell határozni pl. külön fejezetben tételesen meghatározva (lásd: német polgári perrendtartás megoldása, ZPO 495-499.§-ai), de a bemeneti szintek igényeire tekintettel kialakított perjogi megoldás megvalósítható differenciált perrendek (eljárási útvonalak) kodifikálásával is.

érdemének előkészítését. E rugalmas megközelítés annál is inkább indokolt lehet, mert a statisztikai adatok szerint járásbíróságon is közel 70 %-ban jogi képviselővel járnak el a felek.[16]

A perelőkészítő szakaszt a perfelvételi tárgyaláson meghozott végzéssel zárja le a bíróság. E végzésben a bíróság a tájékoztatási kötelezettségének megfelelően a bizonyítási teher telepítéséről is rendelkezik, és e végzésnek megfelelően rögzülnek a tényállítások, a jogállítások, az indítványok, azaz rögzül a kereset, a viszontkereset, a beszámítási kifogás, a bizonyítási indítvány, és azok változtatására, illetve bővítésére később csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén van mód.

A szabályozás lehetőséget biztosít arra, hogy a perfelvételi tárgyaláson nyomban megkezdődjön az érdemi tárgyalás, ha annak feltételei fennállnak; ez biztosítja, hogy kizárólag formális okokból felesleges tárgyalások megtartására sor kerüljön.

A *törvényszéki bemeneti szinten* kötelező jogi képviselet kerül előírásra, és a fél kötelező jogi képviseletére építő, elvárható professzionális pervitel követelményeihez igazodik a szabályozás.[17]

A kötelező jogi képviselet tekintetében vizsgálni szükséges, hogy e körben milyen körűen határozza meg a törvény a jogi képviselő körébe tartozó személyeket; csak az ügyvédeket és jogtanácsosokat vagy esetleg más személyek eljárását is lehetővé teszi. Hangsúlyosabb szerephez jut az írásbeliség, az előkészítő szakasz alapvetően az írásbeliségen alapul. A bíróságot e szabályozás alapján is terheli az anyagi pervezetési, perszervezési kötelezettség, azonban az nem a tájékoztatási kötelezettségben ölt testet, hanem a bíróság a kérdezési, nyilatkozattételre felhívási joga, illetve kötelezettsége gyakorlásán keresztül juttatja kifejezésre, ha megítélése szerint a tényállítások és jogállítások ellentmondanak egymásnak, illetve, ha a jogvita elbírálása szempontjából a felek által megjelölt jogállítás mellett más jogi megoldás játszhat szerepet a döntésben.

---

[16] A rendelkezésünkre álló statisztikai adatokból az ugyanakkor nem derül ki, hogy mindkét fél rendelkezett-e a perben jogi képviselővel, illetve az eljárás teljes tartama alatt volt-e jogi képviselője a feleknek.

[17] Ezzel kapcsolatos fejlemény a közelmúltból, hogy a román AB 2014 októberében alkotmányellenesnek minősítette a 2013 februárjában hatályba lépett új Pp. kötelező jogi képviselet előírását a rendkívüli perorvoslati eljárásokban, hivatkozással az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés korlátozására, és a képviselethez való alkotmányos jog sérelmére, tekintettel arra, hogy a jogi segítségnyújtó rendszer az AB álláspontja szerint csak a legrászorultabbaknak biztosítja a jogi képviseletet, így sérül az alkotmány 2. cikke is. Ez a kötelező jogi képviselet előírásának egyetlen esete az új román Pp.-ben, és komoly szakmai vitákat generál napjainkban is. Lásd erre vonatkozóan: Székely János: Az igazság ára. Elmélkedés egy alkotmánybírósági határozat margójára, http://nyugat.ro/?p=195 (letöltés dátuma: 2015. március 12).

Ahogyan arra már korábban utaltam, igen körültekintően kell megvizsgálni törvényszéken indult ügyekben a bíróság anyagi pervezetésének terjedelmét, különös tekintettel arra, ha előírásra kerül a kereseti kérelem jogalapjának (jogcímének) kötelező megjelölése, mert ebben az esetben már a keresetlevél világos útmutatást ad a bíró számára a jogvita definiálása tekintetében.[18]

A bíró – ha az az ügy sajátosságaira tekintettel szükséges és az eljárás szempontjából hatékonyabb előkészítést tesz lehetővé, elrendelheti perfelvételi tárgyalás tartását. A perelőkészítő szakaszt a bíróság az írásbeli előkészítést követően meghozott végzéssel zárja le. E végzésnek megfelelően rögzülnek a tényállítások, a jogállítások, az indítványok, azaz rögzül a kereset, a viszontkereset, a beszámítási kifogás, a bizonyítási indítvány, és azok változtatására, illetve bővítésére később csak kivételesen, a törvény által meghatározott feltételek teljesülése esetén van mód.

A perfelvételi szakaszt lezáró végzésben – ha az ügy különös bonyolultsága indokolja – a bíróság elrendelheti, hogy a per érdemi szakaszában három hivatásos bíróból álló tanács járjon el. E megoldás – azaz annak lehetővé tétele, hogy a bíróság *három hivatásos bíróból álló tanácsban* járjon el – egyben a társasbíráskodás elvének a részletszabályok szintjén történő megjelenése is lenne.

---

[18] A kodifikációs munkacsoporti üléseken éles vita zajlott a jogállítások, tényállítások, tényállításhoz, jogállításhoz kötöttség, anyagi pervezetés összefüggései tekintetében arról, hogy mit tartalmazzon a keresetlevél, mi a bíró feladata a per tárgyának meghatározása körében. A német-osztrák modell szerint – leegyszerűsítve – a felperesnek elsődlegesen tényállítási kötelezettsége van, amely a petitum-kérelem megfogalmazása miatt magában foglalja valamely jog állítását, anélkül, hogy azt a felperesnek nevesítenie kellene. A pertárgy fogalmának nem része azon jogszabály megjelölése, az igény, a kérelem olyan jogszabályi minősítése, amelyen az egyébként alapszik, azaz jogcím megjelölése nem szükséges. A bíróság feladata a fél tény-és jogkövetkezmény állítását követően a jogkövetkezmény kiváltására alkalmas anyagi jogi rendelkezés meghatározása. Nem követelmény a keresetlevélben a tárgyi jog megjelölése. A német ZPO 253. § (2) a keresetlevél tartalmát a következők szerint határozza meg: fel kell tüntetni a kereset tárgyának és a támasztott igény okának pontos adatait, valamint határozott kereseti kérelmet. Pontos tényállást kell előadni: egy konkrét jogviszonyt, élettényállást kell előadni, amelyből a felperes a jogát érvényesíteni kívánja. A tényállást a ZPO 128. § (1) bek. alapján teljes körűen, és az eljárásban érvényesülő igazmondási kötelezettségnek megfelelően kell előadni. Az igény jogi minősítése, illetve jogszabályhely szerinti megjelölése nem követelmény, csak lehetőség. A ZPO 264. §-a szerint ezért nem minősül keresetváltoztatásnak, ha a felperes az eljárás során a tényállításainak megváltoztatása nélkül egy másik jogi álláspontot ad elő, amelyből azonban ugyanaz a jogi cél következik.
Az osztrák modell ettől annyiban tér el, hogy ott, a legújabb felsőbírósági gyakorlat szerint, ha a felperes kifejezetten hivatkozik egy jogi minősítésre, és erre korlátozza kérelme elbírálását, ez köti a bíróságot, azaz meggátolja abban, hogy a kérelmet más jogi minősítés alapján elbírálja. Lásd erre vonatkozóan bővebben: PÁKOZDI ZITA: A pertárgy fogalma jog-összehasonlító megközelítésben. In: NÉMETH–VARGA i. m. 328–354.; és ÉBNER Vilmos: *A felek és a bíróság közötti hatalommegosztás az eljárás menetének alakítása körében.* (Kézirat) Székesfehérvár, 2013.

Ha a bíróság tart perfelvételi tárgyalást, a szabályozás itt is lehetőséget biztosít arra, hogy a perfelvételi tárgyaláson adott esetben megkezdődjön az érdemi tárgyalás a feltételek fennállása esetén.

7. A korszerű kommunikációs eszközök igénybevételi lehetőségének fejlesztése

A koncepció előirányozza, hogy az új polgári perrendtartási szabályokban nagyobb teret kell kapnia az elektronikus kommunikációnak, az eljárások, egyes eljárási szakok elektronizációja elsődleges jogalkotási cél.[19] Az elmúlt évtizedekben bekövetkezett informatikai robbanásra az eljárásjog nem reagált megfelelően, az elektronikus kommunikáció jobban kiaknázható, különösen a perelőkészítés körében. A működőképes megoldáshoz fontos egy felhasználóbarát rendszer kiépítése, amely garantálja az igazságszolgáltatási tevékenységhez szükséges biztonságot.

A polgári perjogi kodifikáció során különös figyelmet kell szentelni annak, hogy az új technológiai megoldások milyen módon segíthetik a leginkább elérni kívánt célt, az eljárások gyorsítását, akként, hogy az nem jár az eljárási garanciák lerontásával. E cél elérésének alapvető eszköze az informatikai megoldások helyes alkalmazása.

8. A fél jogvédelmére, a jogállapot konzerválására, illetve a végrehajthatóság biztosítására irányuló jogintézmények koncepcionális megközelítése

A Pp. kodifikációja során határozni kell egyes koncepcionális döntést igénylő kérdésekben, melyek pl. az érdemi döntést megelőlegezik, és a jogállapot konzerválását eredményezik, a felperes vagy más érintett jogvédelmét biztosítják a per folyamatban léte alatt, és ezzel jelentős hatást gyakorolnak a per folytatására, ideértve az ítélet későbbi végrehajthatóságát biztosító döntéseket is (ideiglenes intézkedés, biztosítási intézkedés stb.).

[19] A magyar igazságszolgáltatásnak, ami a polgári peres eljárásokban a felek és a bíróság közötti elektronikus kommunikációt illeti, itt vannak a legnagyobb lemaradásai. Mind a 2013-as, mind a 2014-es Európai Igazságügyi eredménytábla (EU Justice Scoreboard) adatai szerint Magyarország a tagállamok utolsó egyharmadában helyezkedik el ezen a területen. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/ALL/?uri=CELEX:52013DC0160

Ezek a döntések céljuk s egyben hatásuk alapján alapvetően két nagy csoportba sorolhatók: biztosítási és kielégítési funkciót betöltő intézkedések, illetve e két funkció kombinációja.

A joggyakorlatban, ideértve a határon átnyúló ügyeket is, nagy nehézséget okoz ezen jogintézmények megfelelő alkalmazása, kidolgozatlansága, és az egyes területeken megjelenő, az általánostól eltérő szabályozás, pl. a szellemi tulajdonvédelem területén.

Koncepcionális kérdést igényel, hogy milyen feltételek fennállta esetén, milyen ügytípusokban engedhetők meg ezek a jogintézmények, hol helyezkedjenek el, legyen-e különböző típusuk, indokolt-e általános jelleggel lehetővé tenni elérhetőségüket a perindítást megelőzően, alkalmazhatók-e vagyonjogi ügyekben, legyenek-e ezeknek a jogintézményeknek egyes speciális pertípusokban az általánostól jelentősen eltérő szabályai?

Koncepcionális döntést igényel, hogy indokolt-e a magyar szabályozást jellemző kettősség fenntartása, mely az ideiglenes- és biztosítási intézkedések gyakorlatát jellemzi? Ehhez mintaként szolgálhat mind a német, mind a francia szabályozás. A 2009. évi német reform a családjog terén megerősíti, hogy az ideiglenes intézkedés végleges vitarendezési móddá is válhat.[20]

Az Európai Unió évek óta kifejezetten nagy hangsúlyt helyez a tagállamok közötti végrehajthatóság eddiginél sokkal hatékonyabb biztosítására, ennek eredményeként fogadták el pl. 2014 nyarán az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendeletét (2014. május 15.) polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról.

9. Összegzés

A tanulmányban részletezett alapelveknek, jogintézményeknek, az anyagi pervezetésnek, az aktív bírói perszervezésnek, a perkoncentrációnak, a tárgyalás-előkészítés módjának, a preklúzióknak, az eljárási rendek kialakításának alapvetően különböznek a kontinentális és angolszász megoldásai, még akkor is, ha a jogalkotó célja azok megfogalmazásakor, illetve a szabályozás kialakításakor nagyon hasonló volt. Megoszlanak az álláspontok arra vonatkozóan, hogy

[20] Ld. erre vonatkozóan részletesen: WOPERA Zsuzsa: *Hatékony jogvédelem a magyar és az Európai Unió polgári eljárásjogában – Az ideiglenes intézkedés.* Miskolc, Bíbor, 2007.; WOPERA Zsuzsa: Az ideiglenes intézkedés perjogi intézményének elméleti megközelítési lehetőségei. *Jogtudományi Közlöny,* LVIII. évf., 2003. május, 227–234.

ezek a modellek vegyíthetők-e az új polgári perrendtartás kialakítása során, beilleszthetők-e, akár csak egyes elemeiben is a kontinentális perjogi tradíciók talaján álló magyar perrendbe?

A megfelelő modellválasztás, és annak következetes végigvitele az új polgári perrendtartás normatartalmának kialakítása során a jogalkotó felelőssége. Gáspárdy László szavait napjainkra adaptálva azt mondhatjuk: „A szabályozás tétje 1952-ben lényegesen kisebb volt, mint 2015-ben."[21]

[21] „A szabályozás tétje 1952-ben lényegesen kisebb volt, mint 1911-ben." In: Gáspárdy László: *Modern magyar perjogtörténet*. Miskolc, Novotni, 1999. 12.

4. RÉSZ
YOUNG SCHOLARS ON EU AND DOMESTIC ADMINISTRATIVE PROCEDURES

THE LEGAL STATUS OF THE PROCEDURE OF LEGAL SUPERVISION OF THE HUNGARIAN LOCAL GOVERNMENTS – AN INTERNATIONAL AND HISTORICAL OUTLOOK

István HOFFMAN*

The legal status of the procedure of the legal supervision of the Hungarian local governments is analysed in this article. The main question of this review is whether the procedure of the legal supervision could fall within the scope of the act on the general rules of the administrative procedure or this procedure is a special, *sui generis* type of administrative decision-making. First, the main models of the procedures on the supervision of the local government decisions will be reviewed. Second, the former Hungarian regulation will be analysed. The review of the recent Hungarian legislation and its interpretation in the jurisprudence is based on this comparative and historical analysis.

1. Main models of the legal supervision in the modern democracies

The legislation of the modern democracies on the legal supervision of the local governments can be described as a *diverse system*. The rules of these activities primarily depend on the constitutional model of the given country, its chosen local government system, the system of the territorial agencies of the local government and the legislation on the rules of the administrative procedure. Thus three main models can be distinguished.

* Associate professor, PhD., dr. habil. (ELTE ÁJK).

1.1. The model of the English speaking states

The main feature of this model is that there is no institutionalised general procedure on the control and supervision of the local governments.[1] The legality – and in several cases the professional – control of the municipal decisions is recognised by the legislation but the system of the control mechanisms is a multilayer one.[2] The resolutions, decrees and other decisions of a local government in an English speaking state can be reviewed by the courts, by tribunals and in several cases by the central government.[3] The judicial review process can be initiated by the central government, by the regional organs and agencies of the central government, by special ombudsmen and by individuals "with a sufficient interest".[4]

In the United States of America the system is complex because it is a federal entity.[5] The decisions of the municipalities can be reviewed by the federal and state agencies, by the federal and state courts and by (administrative) tribunals. The main field of the legal supervision of the states is the supervision of the municipal planning and development activities.[6] The rules on the procedure of the legal supervision are diverse. In several cases the decisions of the local governments can be reviewed by the agencies of the federal government. These procedures are regulated by the Administrative Procedure Act 1946. The agencies of the state government have supervision powers in several cases and these activities are regulated by the acts on the administrative procedures of the given states.[7]

In the English speaking countries *judicial review is regulated by the common law and by the rules on civil procedure* (in the United Kingdom the Civil Procedure Rules were adopted in 1999). There are traditional remedies available for the bodies by which the local government decisions are controlled. One of

---

1 See Ann O'M Bowman – Richard Kearney: *State and Local Government*. Boston, Wadsworth, 2013. 325.

2 See David Wilson – Chris Game: *Local Government in the United Kingdom*. London, Palgrave Macmillan, 2011. 171–174.

3 See Andrew Arden – Christopher Baker – Jonathan Manning: *Local Government Constitutional and Administrative Law*. London, Sweet & Maxwell, 2008. 1216.

4 See Arden – Baker –Manning supra note 3 at 1223–1224.

5 See Bowman–Kearney op. cit. 72–73.

6 See James Svara – Christopher Hoene: Local Government Reforms in the Unied States. In: Brian E. Dollery – Joseph Garcea – Edward C. LeSage Jr. (eds.): *Local Government Reform. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA), Edward Elgar, 2008. 144–146.

7 See Steven P. Crowley: *Regulation and Public Interest*. Princeton (NJ), Princeton University Press, 2009. 149–151.

the most important of those is the *a certiorari* prerogative order – in the United Kingdom it is called *quashing order* now. This is the remedy by which the unlawful normative or individual decision can be quashed. If the infringement is based on the unlawful omission of the local government, the *mandatory order* can be used by the central government bodies. The *prohibition order* can be used to prevent the local government concerned from acting or continuing to act in excess of jurisdiction.[8] Judicial review of the decisions of public bodies is subject to special rules: the legality of the decision is reviewed and therefore the availability of several procedures and examinations (for example the cross-examination and the disclosure) is limited.[9]

1.2. The French (Latin) Model

The traditional French model was based on the 'administrative tutelage' (tutelle administrative): the municipal decisions could be widely influenced and reviewed by the (county) prefects.[10] The decisions of the prefect could be reviewed by the Conseil d'État and later by the administrative courts. Although the supervision of the prefect was classified as an administrative act, the French administrative procedure was not codified[11]; therefore this procedure had special rules.

Although the body primarily responsible for the supervision and control of the municipal decisions has remained, the administrative tutelage was reformed by the Loi Defferre in 1982. The legal supervision by the prefect was weakened, the *tutelle administrative* was transformed into *contrôle de légalité*.[12] Since 1982 the prefect – who is responsible for the legality control of the municipalities – can initiate the procedure of the Conseil d'État and of the administrative courts (tribunals). The procedure of the prefect – which can be described as a preliminary procedure, because the final decisions are made by the administrative courts (tribunals) – is a special one and it is distinguished

8 See Arden–Baker–Manning op. cit. 1255–1256.

9 See Sir Jack Beatson – Mark Elliott – Martin Matthews: *Administrative Law. Text and Materials. 4th edition.* Oxford, Oxford University Press, 2011. 440–441.

10 See Nadine Poulet – Gibot Leclerc: *Droit administratif.* Paris, BRÉAL, 2007. 28.

11 See Jean-Bernard Auby: Codification of the Law of Administrative Procedure General Perspectives. In: Wen-Yeu Wang: *Codification in International Perspective. Selected Papers from the 2nd IACL Thematic Conference.* Heidelberg–New York, Springer, 2014. 160–161.

12 See Poulet–Leclerc op. cit. 28.

from the other administrative procedures.[13] The main characteristic of this procedure is the *a posteriori* nature which is a significant difference from those procedures when the activities of the individuals and legal persons are supervised by the authorities.[14] The special nature of the legality control is highlighted by the discretionary powers of the prefects, as well.[15] The final decisions on the legality of the municipal decisions are made by the Conseil d'État – in special cases by the Conseil constitutionelle – and by the *tribunaux administratifs*. The procedures of these administrative courts can be initiated by the individuals in given cases not by the prefects only. The procedure of these administrative tribunals are regulated by the *Code de justice administrative.*[16]

Similar models has evolved in *Italy*. The prefects and the central government bodies – especially the Minister of the Interior – have the right to control the legality of the municipal decisions. These bodies can initiate the procedures of the administrative tribunals, the courts, but in several cases they also have the right to replace the decisions as well.[17] The courts cannot quash the decrees but they can ignore it. The Consiglio di Stato and the regional administrative tribunals have the right to repeal a local government decree.[18] The procedure is a special one and it is not under the scope of the Italian general administrative procedure act.[19] The procedures of the courts and tribunals can be initiated by the individuals in several cases, as well.[20]

1.3. The German model

The German system of the supervision *(Aufsicht)* of the municipal decisions is based on the continental model. Thus there are bodies generally responsible for the supervision, which have different measures. The nature and characteristics of the (legal) supervision is a major element of the German administrative

13 See Antoine Delblond: *Droit administratif.* Bruxelles, Larcier, 2009. 403–404.

14 See Nadine Dantonel-Cor: *Droit des collectivités territoriales.* Paris, BRÉAL, 2007. 267.

15 See Dantonel-Cor op. cit. 263.

16 See Poulet–Leclerc op. cit. 28–30.

17 See Giuseppe Napolitano: *Manuale di diritto amministrativo.* Matelica, Halley, 2008. 118–119.

18 See Halász Iván: Olaszország közigazgatása. In: Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (eds.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, CompLex, 2011. 375.

19 See Auby op. cit. 150.

20 See Elio Caseta: *Manuale di diritto amministrativo*. Milano, Giuffrè, 2011. 683–684.

jurisprudence. In the first years of the 20th century the German approach was based on the formalist-statist model. In this approach the supervision activities were mainly *a posteriori* and the main aim of these measures was providing *formal* legality. During the Weimar democracy a new approach evolved, the cooperative supervision. In this model the supervision activities were *a priori* and a *posteriori* and the main aim of these activities were to enhance the cooperation between the local, provincial and federal authorities. After World War II the cooperative and assisting approach was developed. In this model the municipal autonomy and the municipal tasks should be guaranteed by these activities.[21]

The German system is based on the dualism of the *a priori* (prevention) and *a posteriori* supervision. The supervision is mainly a *preliminary procedure*, because the municipal decisions can be reviewed by the administrative courts: the supervision authorities – and in several cases the individuals whose rights are affected[22]– can initiate the procedures of the courts only although the supervision bodies can suspend the execution of the municipal decisions.[23]

The supervision activities can be considered as *administrative decisions* (Verwaltungsakt) after the article 35 of the German Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG), but the supervision is a special procedure and it does not fall within the VwVfG after the article 3 of this act. Thus the supervision is considered as a *special (administrative) procedure*, the rules of which are regulated by the acts on the municipalities of the German provinces (Länder) mainly.[24]

The final decisions on the municipal decrees and resolutions are made by the administrative courts and – if the municipal decree is unconstitutional – by the provincial or federal constitutional court. The procedure of the administrative courts are regulated by the Procedural Rules of the Administrative Courts (Verwaltungsgerichtsordung).[25]

---

21 See Wolfang Kahl: *Die Staatsaufsicht*. Tübingen, Mohr Siebeck, 2000. 320–344.

22 See Peter J. Tettinger – Wilfried Erbguth – Thomas Mann: *Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungrecht, Baurecht*. Heidelberg, C. F. Müller, 2012. 20–22.

23 See Christoph Brüning: Kommunalverfassung. In: Dirk Ehlers – Michael Fehling – Hermann Pünder (eds.): *Besonderes Verwaltungsrecht. Band 3*. Heidelberg, C. F. Müller, 2013. 31—32.

24 See Martin Burgi: Verwaltungsorganisationsrecht. In: Hans-Uwe Erichsen – Dirk Ehlers (eds.): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin – New York, Walter de Gruyter, 2010. 292—293.

25 See Brüning supra note 23 at 33–34.

1.4. The common characteristic of the supervision

Although the regulations on the supervision of the municipal decisions are very different, several common elements can be recognised. In modern democracies the supervision can be interpreted as an administrative procedure, but this procedure has several specialities. The main speciality is the *preliminary* nature, because the final resolutions on the legality of the municipal decisions are primarily made by the courts, tribunals or in several states by the constitutional courts. Secondly, this supervision is a legal one, therefore only the legality of the decisions can be reviewed. Thus the rules on evidences are limited in these procedures.

Therefore the procedure of the bodies responsible for the (legal) supervision of the municipal decisions does not fall within the scope of the general administrative procedure laws, the *procedures* of supervision *are regulated primarily by the laws on local governments*. An important exception is the American model, where several supervision activities fall within the scope of the APA. This is so, because the APA has a wide scope: the decision and policy making are regulated by this act as well.

2. The procedures of legal supervision of the Hungarian local governments

The Hungarian local government system belongs to the continental (French-German) type municipal model.[26] The supervision of the local government decisions has a long history in Hungary, therefore only the changes of these procedures are examined here.

2.1. The procedure of legal supervision in Hungary – a short historical outlook

The legal supervision of the local governments has a root in the feudal period. The conditions for the evolution of legal supervision of the municipal decisions had been created during the bourgeois transformation of the Hungarian state.

[26] See Gérard Marcou – Imre Verebélyi (eds.): *New Trends in Local Government in Western and Eastern Europe.* Brussels, International Institute of Administrative Sciences, 1993. 238–240.

The concept of the legal supervision of these acts were based on the traditional French (Napoleonic) approach. The Lord Lieutenant of the county was the representative of the Government of Hungary and the county governments, the municipal town governments and their organs were – primarily legally – supervised by these officers.[27] Until 1907 the decisions on the tools of the supervision were not reviewed by the courts, the decisions of the Lord Lieutenant could be appealed to the Minister of the Interior. There was no remedy against the decision of the Minister. This regulation changed in 1907 when the warranty complaints were introduced by the Act LX of 1907. The municipalities could use this tool against the unlawful decisions or decrees of the central government and these complaints were decided by the Hungarian Royal Administrative Court. Therefore a judicial review process was established in which the local government decisions were reviewed *indirectly,* because the supervisory measure of the central government was the subject of the complaint, which was based on a local government decision.[28]

After World War II the former regime collapsed and during the Democratic period from 1945 to 1947/48 the local government system was not reformed. It was renewed by the Communist regime which introduced the Soviet system in Hungary by the Act I of 1950 on the Councils thus the local governance of the communities were canceled. The direction of the local and county councils was changed by the Act I of 1971 on Councils: the councils were *legally supervised* by the executive committees of the superior councils or by the central government, but the decisions measures of the supervisory boards could not be reviewed by the courts. Although a general administrative procedure act was adopted in 1957 the legal supervision procedure did not fall within the scope of this act, it was regulated by the Council Code and its implementing government decree.[29]

The legal supervision of the 3rd Act on Councils was considered as a special procedure. The legal supervision of the councils was interpreted as a limited direction by Lajos Szamel[30] and Tibor Madarász.[31]

---

27 See Tomcsányi Móric: *Magyarország közjoga.* Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1937. 509–510.

28 See Tomcsányi op. cit. 532–533.

29 See Fonyó Gyula (ed.): *A tanácstörvény magyarázata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1976. 721–726.

30 See Berényi Sándor – Martonyi János – Szamel Lajos – Szatmári Lajos: *Magyar államigazgatási jog.* Budapest, Tankönyvkiadó, 1973. 438–439.

31 See Berényi Sándor (ed.): *Államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1975. 364–367.

The control of the legality of the local governments was based on the model of the *Loi Defferre.*[32] The supervising bodies could not suspend the implementation of the local government decisions, they could only initiate the procedure of the Constitutional Court and of the (ordinary) courts.[33] Thus a legality control was established by the new Municipal Code and these *activities were practically preliminary procedures.* Therefore they were regulated by Act LXV of 1990 on Local Self-Governments and not by general administrative procedure law. The Constitutional Court had the right to quash the local government decrees and the resolutions of the local government could be avoided by the courts.

The procedure of legality control was interpreted by the administrative jurisprudence as a special procedure not falling under the scope of the Hungarian general administrative procedure act. The specialty was highlighted by its preliminary nature: the bodies responsible for the legality control could only initiate the procedures of the courts and Constitutional Court.[34]

2.2. The legal status of the supervision of municipal decisions in the light of the approach of the Hungarian administrative jurisprudence

The legislation on the municipalities was reformed by the Act CLXXXIX of 2011 on the Local-Self-Governments of Hungary (hereinafter Mötv) which reform was based on the changes of the new Hungarian constitution, the Fundamental Law of Hungary (published on 25th April 2011). The former legality control of the municipalities has been replaced by a legal supervision system.

The system of the measures of the supervision was changed as well. The judicial control of the municipal decrees was established. The county government offices – which bodies are responsible for legal supervision – have the powers to make a substitute decision if an wrongful omission of the municipal bodies is stated by the courts (by the Curia or by the administrative courts). The county government office has a new power: if a certain infringing act is made, the municipality can be fined by the bodies responsible for legal supervision.[35]

---

[32] See Marcou–Verebélyi op. cit. 238.

[33] See Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban.* Budapest, Eötvös Kiadó, 2010. 122–128.

[34] See Verebélyi Imre (ed.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999. 158.

[35] See Adrián Fábián – István Hoffman: Local Self Governments. In: András Patyi – Ádám

Jurisprudential debate on the nature of the legal supervision has been started on the new rules and two main concepts have evolved. The first one is based on the *administrative proceeding nature of the legal supervision*. The theoretical background of this approach is the broad interpretation of the administrative proceeding. The legal supervision can be obviously interpreted as an administrative procedure by this approach: the bodies responsible for the supervision have several prerogatives and these prerogatives should be controlled by the law. Therefore detailed procedural rules are required to defend the rights of the supervised local governments. Thus this approach focuses on *the procedural guarantees of the municipal autonomy*, because the rules of evidence, the rules on decisions and on judicial review can protect the rights of the local governments.[36]

The second approach is based on the *narrow concept of the administrative procedure*, because the intra-administrative acts – whose subjects are administrative bodies and the object of these acts is the influence on the operation of the public bodies – are not interpreted as administrative procedures. Therefore these intra-administrative acts does not require special procedural guarantees, because the supervised bodies do not have special rights which should be protected by the procedural rules. Thus the procedural guarantees are out of the focus of this concept.[37]

2.3. The legal status of the supervision of municipal decisions in the light of the recent Hungarian legislation

The Hungarian legislation can be interpreted as a special mix of these two approaches. The first, autonomist approach is prevailed by Article 13 of the Hungarian General Administrative Procedure Act (Act CXL of 2004 on the General Rules on the Administrative Proceedings and Services – hereinafter Ket), because Art 13 paragraph 1 of the Ket declares that the rules of the Ket shall not by applied to the proceedings for the legal supervision of the municipalities.

Rixer (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law.* Passau, Schenk Verlag, 2014. 348–349.

36 This approach is prevailed by Éva Szalai. See Szalai Éva: A közigazgatás működése, tevékenységfajtái. In: Fazekas Marianna (ed.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, Eötvös Kiadó, 2014. 65–66.

37 This concept is shown by András Zs. Varga. See Varga Zs. András: Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog,* 2014/6. 324–325.

From the direct ban of the application of the Ket the *administrative procedure nature* of the legal supervision may be inferred *a contrario:* if the legal supervision were not interpreted as an administrative proceeding, the ban should not be declared.[38]

Although the *broad interpretation of the administrative proceeding* is applied by the rules on the scope of the Ket, but the rules of Government Decree 119/2012 (published on 26th June) on the Detailed Rules of the Legal Supervision of the Local Self-Governments are based on the narrow concept. The decree does not contain special procedural guarantees of the municipal autonomy, by which the prerogatives of the bodies responsible for the legal supervision are limited. However, it focuses on rules by which the relation between the local government and the county government offices are provided.[39] This concept has been enhanced by the latest interpretation of the Hungarian Constitutional Court on the municipal autonomy, because this body stated that the municipalities do not have fundamental rights only constitutionally guaranteed powers.[40]

3. Closing remarks

The broad interpretation of the administrative procedure has evolved in several – especially English speaking – countries. This approach affected other systems as well, although the majority of the Western democracies interpreted the legal supervision as a special, *sui generis proceeding.* However, the broad sense of administrative proceedings enhanced the procedural guarantees of the local autonomies.

In Hungary the legal supervision and control was interpreted as a special, *intra-administrative act* until January 1 2014. The new rule – which was adopted by Act CCXVIII of 2013 – of Article 13 paragraph 1 of the Ket *a contrario* considered the legal supervision as an administrative proceeding. Although the broad interpretation of administrative proceedings has been evolved (?) by this – otherwise highly controversial[41] – rule of the Ket, the implementing

[38] See Barabás Gergely: A törvény hatálya. In: Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (eds.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest, CompLex, 2013. 79.

[39] See Nagy Marianna – Hoffman István: *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata.* Budapest, HVG-Orac, 2014. 500–503.

[40] See Resolution 3105/2014. (published on 17th April) of the Constitutional Court.

[41] See Varga op. cit. 325.; and Szalai op. cit. 65.

decree of the Mötv was based on the narrow interpretation. Although the rules are a bit uncertain, the Hungarian legal practice is relatively obvious: the legal supervision is interpreted as a special proceeding.

LANGUAGE USE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN ADMINISTRATION AND THE RELEVANT RENEUAL MODEL RULES – A BRIEF COMPARISON

Petra Lea Láncos*

1. Introduction

Language use within and by the European institutions is governed by Regulation 1/58/EEC. Coupled with the jurisprudence of the European Court of Justice beginning with the Kik judgment, it is clear, that there is currently no absolute right of union citizens to use their native language in their communication with Union bodies, services and offices, indeed, in certain cases, communication with Union institutions may also be restricted to a handful of working languages.

The new ReNEUAL Model Rules on Administrative Procedure published in 2014 foresee model rules "applicable to all EU authorities when they are implementing Union law through administrative action."[1] The ReNEUAL Model Rules put forward certain rules on language use in the context of European administration, departing from the currently effective rules on language use. The present article seeks to shed light on the principles, legal provisions and case-law governing language use in the European administrative context in light of the proposed ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.

* Assistant Professor (Pázmány Péter Catholic University). The author grateful to Eszter Bosányi for editing.

1 Book I – General Provisions, I-1 (1) Scope of application.

2. The European Union as a multilingual political community

In contrast with international organizations such as the United Nations or the Council of Europe[2] the Member States of the European Union have achieved an unprecedented degree of integration without creating a European State. The division of powers between the European institutions and the Member States, as well as the fundamental rights guarantees afforded to union citizens imply that the European Union is a constitutional order.[3] The extent of the different policy fields involved in integration, the enforceability of Member State obligations and union citizenship itself are evidence of the fact that a supranational organization of federal nature is evolving, at the heart of which lies a European political community.[4]

The language policy and language regime of the Union is of considerable importance due to the fact that European law, reinforced by direct effect and supremacy, has a significant impact on the rights and obligations of union citizens.[5] Access to European legislation as well as the possibility afforded to union citizens to contact Union institutions in their native language is of decisive importance for the legitimacy of Union decision-making as well as from the aspect of legal certainty.[6] Indeed, Article 20 paragraph (d) TEU foresees the right "to address the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Treaty languages and to obtain a reply in the same language". The values of the European Union (Article 2 TEU) expressly enshrine the principle of the rule of law and respect for fundamental rights, while the Treaty on European Union also prescribes the protection and promotion of linguistic diversity (Article 3 TEU).

---

2 Traditionally, international organizations restrict the scope of their official languages: the United Nations maintains 6 official languages, while the Council of Europe operates with merely two official languages.

3 Armin Von Bogdandy: Grundprinzipien. In: Armin Von Bogdandy – Jürgen Bast (ed.): *Europäisches Verfassungsrecht*. Springer, 2009. 30.

4 Ibid 32.

5 Gabriel N. Toggenburg: Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten. *European Diversity and Autonomy Papers,* 2005/1. 10–11.

6 Isidor Marí – Miguel Strubell: *The linguistic regime of the European Union: Prospects in the face of enlargement*. Workshop: Linguistic proposals for the future of Europe 'Europa Diversa'– Barcelona, 31 May – 1 June 2002. www.europadiversa.org/eng/pdf/strubell_mari_eng.doc, 1. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions – A New Framework Strategy for Multilingualism, Brussels, 22.11.2005., COM (2005) 596 final, 12.

3. Regulation 1/58/EEC on language use in the institutions

As a multilingual political community the European Communities had to determine their language policy in order to efficiently manage European political, social and economic processes.[7] The legal act central to the regulation of the language regime of the European Union is the very first piece of secondary legislation adopted by the European Economic Community: Council Regulation 1/58/EEC determining the languages to be used by the institutions.[8] The Regulation was amended several times on the occasion of the accession of new Member States to the Communities and the Union respectively, forming the basis of the language regime of the institutions for the past sixty years.

According to the preamble of the Regulation: "Whereas each of the four languages in which the Treaty is drafted *is recognised as an official language in one or more of the Member States* of the Community." Although said paragraph of the Regulation's preamble may only serve as a tool of interpretation, it exerted decisive influence on the preambles of further legislative acts of the Community regulating linguistic diversity. As such, it is considered to be the basis for affording official status to a Member State language on the Union level.[9]

Member States determine on the occasion of the accession to the Union in their Act of Accession the languages they wish to use as official languages in the European Union.[10] This rule does not expressly exclude the possibility of determining more than one official language by the Member State – moreover, the status of a Member State language may be modified even after accession.

Based on Regulation 1/58/EEC the institutions (with the exception of the European Court of Justice) must use the official languages when communicating with union citizens, other citizens resident in the Member States as well as in their communication with the Member States (Articles 2-3). Furthermore, regulations and other documents of general scope as well as the Official Journal of the European Union must be published in the official languages (Articles 4–5). The language regime prescribed by the Regulation may be justified by

---

7 Theo Van Els: Language Policy of and for the European Union: Consequences for Foreign Language Teaching in the Member States. In: Rüdiger Ahrens (ed.): *Europäische Sprachenpolitik*. Heidelberg, Universitätsverlag Winter, 2003. 45.

8 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31958R0001:EN:HTML.

9 Marí–Strubell op.cit. 3.

10 Jan Fidrmuc: The Economics Multilingualism in the EU. *Economics and Finance Working Paper Series*, 2011/4. 2.

the requirements of legal certainty:[11] union legislation must be accessible and comprehensible to those governed by it.[12] The relationship between language use, comprehensibility and legal certainty[13] has been affirmed in the jurisprudence of the European Court of Justice;[14] furthermore, besides the requirement of legal certainty as a general principle of law, the language use aspects[15] of information rights guaranteed under Article 41 paragraph 4 of the Charter of Fundamental Rights have also been reinforced by fundamental rights guarantees.

According to Article 1 of the Regulation official languages are also the working languages of the Union. Although the Regulation makes no distinction between official languages and working languages,[16] Gazzola defines these as follows: while working languages are used in the internal communication and inter-institutional communication, official languages are used in the external communication of the institutions.[17] The fact that official languages are also working languages of the Union does not mean that the institutions use all official languages in their internal and inter-institutional communication. The scope of working languages much rather serves as the set from which the respective institutions may select languages for internal and inter-institutional use. According to Article 6 of the Regulation "the institutions of the Community may stipulate in their rules of procedure which of the languages are to be used in specific cases."[18] According to the Opinion rendered by Advocate General Maduro in the Spain v Eurojust case, the Council is entrusted with the task of determining the language regime of the institutions, while "Union institutions and bodies enjoy only a limited discretion for the implementation of that regime. They must not be allowed to use it otherwise than for the purposes of their internal operational needs" and only in compliance with the principle

11 Marí–Strubell op. cit. 4.

12 Henry G. Schermers – Denis F.Waelbroeck: *Judicial Protection in the European Union*. Aspen Publishing, 2002. 83.

13 Michele Gazzola: Managing Multilingualism in the European Union: Language Policy Evaluation for the European Parliament. *Language Policy*, 2006. 397.

14 66/74 Farrauto v Bau-Berufsgenossenschaft [1975] ECR. 157, Schermers–Waelbroeck op. cit. 83.

15 Ibid.

16 See also: Király Miklós: *Egység és sokféleség*. Budapest, Új Ember Kiadó, 2007. 39.

17 Gazzola op. cit. 396.

18 See in detail: Niam Nic Shuibhne: Case C-361/01. *Common Market Law Review*, 41. (2004) 1095–1096.

of non-discrimination.[19] To date, the Council has not determined the working languages of any European institution under European law.

Based on Regulation 1/58/EEC on language use, the jurisprudence of the European Court of Justice and the practice of the institutions, bodies and agencies of the Union, a hierarchy of the languages spoken in the Union emerges. As a result, different languages may be used in different spheres of official communication with and within the Union and as such, we may witness a differentiation between working languages and other official languages. Due to legal, logistical or technical reasons,[20] the institutions, bodies and agencies of the Union therefore give preference to certain languages (deemed 'working languages') over other official languages.[21]

4. The hierarchy of the official languages

According to Article 55 paragraph 1 TEU "This Treaty, drawn up in a single original in the Bulgarian, Czech, Danish, Dutch, English, Estonian, Finnish, French, German, Greek, Hungarian, Irish, Italian, Latvian, Lithuanian, Maltese, Polish, Portuguese, Romanian, Slovak, Slovenian, Spanish and Swedish languages, the texts in each of these languages being equally authentic". Neither the Treaty, nor the Regulation makes any distinction between the Treaty languages and the official languages, therefore, certain scholars arrived at the conclusion that the 'principle of the equality of languages' forms part of the European constitutional order.[22] This principle seemed to be further substantiated by the jurisprudence of the European Court of Justice, according to which, when interpreting the meaning of European law, all authentic language versions of the Treaties must be taken into account.[23] Finally, in the Kik judgement the

[19] See Opinion of AG Poiares Maduro in C-160/03 Spain v Eurojust [2005] ECR I-2077, points 48–49.

[20] Marí–Strubell op. cit. 11.

[21] Lanstyák István: Az Európai Unió nyelvpolitikája és a Szlovákiában beszélt nyelvek. *Társadalomtudományi Szemle,* 6. 2004/4. 47.

[22] Bruno De Witte: Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity. In: Rachael Craufurd Smith (ed.): *Culture and European Union Law.* 2004. 221.

[23] Franz C. Mayer: The language of the European Constitution – beyond Babel? In: Adam Bodnar – Michal Kowalski – Karen Raible – Frank Schorkopf (eds.): *The Emerging Constitutional Law of the European Union*. Springer, 2003. 372. See cases 80/76 North Kerry Milk Products Ltd. vs. Minister for Agriculture and Fisheries [1977] ECR 425 and C-283/81 CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health [1982] ECR 3415.

Court expressly negated the existence of such a principle.[24] Article 6 of the Regulation actually reinforces the assumption that a differentiation between the official languages is legitimate when stipulated in the rules of procedure of the institutions. Therefore, Article 6 of the Regulation may serve as the basis for the restriction of the scope of official languages used by the institutions in their internal and inter-institutional communication.[25] Furthermore, the Regulation only applies to *institutions* of the Union, thus, bodies, offices and agencies of the Union are not covered by it. As a result, these Union actors are not obliged to use all official languages in their communication with the citizens and may legitimately restrict their interaction with third parties to certain working languages[26] – albeit such a restriction seems to stand in stark contrast with the right formulated in Article 20 paragraph (d) TEU.

These considerations notwithstanding, it is important to note that although the institutions make use of the possibility of nominating a limited set of working languages for the purposes of internal and inter-institutional communication, none of the institutions actually stipulated such languages as official languages in their rules of procedure as foreseen under Article 6 of the Regulation. This means that there is no legal basis for the European Commission to invoke English, French and German as its working languages, even though the European Court of Justice expressly acknowledged this possibility of the Commission in the Italy v Commission case.[27] It cannot be gleaned from the judgement whether any of the Parties to the case made reference to the lack of such a concrete legal basis.

---

[24] C-361/01. P. Christina Kik v Office for Harmonisation in the Internal Market [2003] ECR I-8283, item 87.; Király op. cit. 46.

[25] Bruno De Witte: The protection of linguistic diversity through provisions of the EU Charter other than Article 22. In: Xabier Arzoz (ed.): *Respecting Linguistic Diversity in the European Union*. John Benjamins Publishing Company, 2008. 179.

[26] Ibid 179.; C-361/01. P. Christina Kik v Office for Harmonisation in the Internal Market [2003] ECR I-8283.

[27] „Secondly, it should be noted that there is no provision or principle of Community law requiring that such publications should routinely be made in all the official languages." T-185/05. Italian Republic v Commission of the European Communities [2008] ECR II-3207, item 115.

5. Jurisprudence of the European Court of Justice regarding language use in the context of European administration

Article III-8 of the ReNEUAL model rules contains the proposed rules on the "Management of procedures and procedural rights". Accordingly, paragraph (1) stipulates that „the parties shall have the following rights related to the management of the procedure: […] (c) to use any of the official languages of the EU", subject to Article III-31 of the rules which foresees that „where the decision is made by an EU authority it shall be written in the language chosen by the addressee, provided it is one of the official languages of the EU."

According to Article I-4 paragraph (5) of the Rules „'EU authority' means an institution, body, office or agency of the Union. Other bodies are also to be considered as EU authorities when they are entrusted with administrative action on behalf of the EU." Thus, in contrast with the Regulation described above, the ReNEUAL rules do not distinguish between EU institutions and other Union bodies, offices and agencies.

Yet the current case-law accommodates such a distinction and the right of the addressee to choose the language of decisions rendered by EU authorities is not absolute. The KIK judgment of the ECJ is a vivid illustration of this point.

5.1. C-361/01. P. Kik case

The Kik case[28] is considered a landmark case for it is in this judgment that the ECJ established that Union bodies, offices and agencies are free to restrict the number of working languages used in their communication.

The facts of the case related to the rules on language use employed by the Office for Harmonization in the Internal Market (OHIM). According to Article 115 paragraph 2 of Regulation 40/94/EC[29] establishing the OHIM, the Office has five working languages, namely English, French, German, Italian and Spanish. The complex language rules of the OHIM state that applications for registration may be made in any official language of the Union, yet all further communication with the OHIM must be conducted in one of the five working

[28] C-361/01. P. Christina Kik v Office for Harmonisation in the Internal Market [2003] ECR I-8283.

[29] Council Regulation (20 December 1993) 40/94/EC on the Community trade mark (HL L 11, 14.1.1994, 1).

languages of the Office indicated in the application as the 'second language'.

The applicant, Cristina Kik trade mark agent and lawyer sought the registration of the trade mark Kik and indicated Dutch as the second language in the application. For failing to satisfy the formal condition of indicating one of the five working languages of the OHIM as a second language the Office dismissed her application. In her appeal, the applicant claimed that the decision for dismissal was unlawful, since it was based on unlawful legislation – yet the Board of Appeal of the Office dismissed the appeal on the same grounds. Following this, the applicant initiated annulment proceedings before the Court of First Instance and since the latter dismissed the action, she appealed to the Court of Justice seeking the setting aside of the CFI judgment and the annulment of the contested decision. The outstanding significance of the case is evidenced by the fact that it was heard by the Grand Chamber of the Court of Justice.

In her application the applicant pleaded that the language rules enshrined in Regulation 40 /94/EC run contrary to the prohibition of discrimination (Article 6 TEC).[30] In her view, Community law foresees the principle of the equality of languages (treaty languages, rules on publication, right to petition).[31] By contrast, the Regulation rules constitute an indirect discrimination based on nationality, since union citizens not speaking the working languages of the OHIM are put at a disadvantage as compared to the speakers of such languages. Economic considerations and aspects of practicality cannot justify the breach of equal treatment, a fundamental principle of Community law, and since the measure is unjustifiable, the proportionality of the same is irrelevant.[32]

The Court laconically stated that the legal bases invoked by the applicant do not substantiate the existence of a principle of the equality of languages, nor is there a general rule of Community law which would prescribe that all documents affecting union citizens would have to be translated into the languages of those affected by the same.[33] Finally, Article 8 TEC does not require[34] that all Community bodies communicate with the union citizens in their own languages.

---

30 Article 18 TFEU.

31 C-361/01. P. Christina Kik v Office for Harmonisation in the Internal Market [2003] ECR I-8283, item 51.

32 C-361/01. P. Christina Kik v Office for Harmonisation in the Internal Market [2003] ECR I-8283, item 55–57.

33 C-361/01. P. Christina Kik v Office for Harmonisation in the Internal Market [2003] ECR I-8283, item 82.

34 Article 24 TFEU.

Based on the findings of the Kik judgment it is safe to say that the introduction of a rule such as Article III-31 paragraph (2) of the ReNEUAL model rules would mean a break with the current case-law of the ECJ on the differentiation between communication conducted by union institutions and those conducted by other EU authorities. The model rules effectively extend the right related to language use in the Union hitherto restricted by Article 6 of Regulation 1/58/EEC and the case-law of the ECJ.

6. Decisions of the European Ombudsman related to language use

6.1. Decision of the European Ombudsman regarding complaint 695/2011/DK

In his decision regarding complaint 695/2011/DK the European Ombudsman assessed a complaint regarding – among others – the alleged failure of the European Commission to send an acknowledgment of receipt to a request for review in the language of the complainant. The complainant's request for review was written in English, albeit the majority of the attachments thereto were in Hungarian. The Ombudsman referred to Article 13 of the Code of Good Administrative Behaviour, according to which: "In accordance with Article 21 of the Treaty establishing the European Community, members of the public who write to the Commission shall receive a reply in the language of their initial letter, provided that it was written in one of the official languages of the European Union." According to the Ombudsman, since the complainant's cover letter was written in English, furthermore, it contained four attachments in English, "it was not unreasonable for the Commission to believe that the complainant would understand an acknowledgment of receipt drafted and sent in English. The Ombudsman also underlined that, after the complainant's grievance (concerning the fact that the acknowledgment of receipt was drafted in English instead of Hungarian) had been brought to the Commission's attention, it reacted appropriately and sent its substantive reply to the complainant in Hungarian." As a result, the Ombudsman found no maladministration on the side of the Commission with respect to the language issue put forward in the complaint.

Based on the above, Union institutions are not obliged to reply to applications from union citizens in the official language of their nationality, much rather, it is sufficient to answer in an official language which the applicant *presumably*

understands. In the case described above, the Commission fully complied with the effective Article 20 of the TFEU which reads: union citizens have "the right to […] address the institutions and advisory bodies of the Union in any of the Treaty languages and to obtain a reply in the same language."

6.2. Decision of the European Ombudsman regarding complaint 3419/2008/(AF)(BEH)KM

According to Book II of the ReNEUAL Model Rules on Administrative Procedures – Administrative Rulemaking, in the context of Article II-4 "Consultation and Participation",[35] the

> „(1) The EU authority in charge of drafting, amending or withdrawing the act, shall give effect to the obligations in Article 11 TEU by consultation in accordance with the following paragraphs.
>
> (2) The draft act and the explanatory memorandum shall be published on a central EU website for consultations and shall
>
> (a) be accompanied by an open invitation to any person to electronically submit comments *in any of the official languages of the Union*; […]
>
> (d) *be made available in at least those languages* which the EU authority in charge of drafting the act has identified as its *working languages*."

By contrast, in his decision on complaint 3419/2008/(AF) (BEH) KM against the European Aviation Safety Agency (EASA), where the complainant alleged that the EASA wrongly made available its public consultation document only in English, thereby duly restricting the right of interested citizens to comment on it and effectively participate in the public consultation, the Ombudsman noted that „it constitutes good administrative practice to translate documents published for consultation *into all the official languages* of the EU." Since the EASE failed to do so, the Ombudsman deemed this to be an instance of maladministration.

---

[35] As regards the scope of Book II the rules foresee the following:
„II-1 Scope
(1) These rules apply to the procedures leading to the establishment, amendment and repeal of legally binding non-legislative acts of general application, including:
(a) acts adopted by the Commission or the Council under Articles 290 and 291 TFEU;
(b) legally binding non-legislative acts of the EU institutions, bodies, offices and agencies adopted on the basis of Treaty provisions or legislative acts.
(2) These rules also apply to preparatory acts by EU institutions, bodies, offices and agencies leading to the establishment, amendment and repeal of Acts in the sense of Paragraph 1 of this Article."

The Ombudsman also refers to European Parliament resolution of 14 June 2012 on public consultation and their availability in all EU languages,[36] in particular, that the Commission should ensure „that every EU citizen's right to address the EU institutions in any of the EU official languages is fully respected and implemented by ensuring that public consultations are available in all EU official languages, that all consultations are treated equally and that there is no language-based discrimination between consultations." From the text of the resolution however, it is unclear, whether the European Parliament was only referring to public consultations held by Union *institutions* (excluding offices, bodies, agencies and other organs), or whether *all consultations* should be available in all union official languages.

It is clear that the expectation put forward by the Ombudsman exceeds the minimum requirement enshrined in the model rules, which allow for a restriction of public consultation document translations to the working languages identified by the given EU authority launching the consultation. According to the commentary attached to the ReNEUAL rules, the minimum requirement that documents should be translated into at least the working languages of the authority concerned „is an attempt to balance, on the one hand, the necessity of information being accessible to all Union citizens and, on the other hand, practical requirements of administrative work, which forbid the continuous translation of so many documents in all official languages."[37] The commentators acknowledge that „practice seems to favour a restriction in the number of languages, but this practice is not without its critics", referring to both the above mentioned decision of the European Ombudsman and the Kik line of ECJ case-law.

7. Conclusions

In the field of 'procedural rights' the ReNEUAL model rules propose that all external communication of EU authorities be conducted in the official language of the client's choice. As such, the model rules depart from the permissive case-law of the Court, which, notwithstanding the fact that the Council hitherto failed to determine the working languages of Union bodies, agencies and offices,

[36] European Parliament resolution of 14 June 2012 on public consultations and their availability in all EU languages (2012/2676(RSP).

[37] Point 43 of the ReNEUAL commentary to Book II.

accommodate the technical and financial possibilities of non-institutional Union administrative bodies by declaring that rights pertaining to language use may be restricted in the course of European administrative procedures.

At the same time, the ReNEUAL model rules demonstrate a more restrictive stance towards the language regime governing consultation documents published by EU authorities: while the European Ombudsman points out that it is good administrative practice to translate all public consultation documents, the model rules merely foresee the publication of the consultation documents in „at least the working languages" of the given EU authority. Since the Council has failed to the determine the working languages of EU authorities, the above mentioned provision lacks substance. At the same time, as the Court implicitly acknowledged in the Spain v Eurojust case, in practice, Union bodies do employ certain languages as working languages. By allowing for a possibility to restrict the translation of public consultation documents to such working languages, the model rules actually propose a potentially more restricted language regime for the context of Union consultations than that foreseen by the European Ombudsman.

APPLICATION CONCERNS OF SECTOR-SPECIFIC PROCEDURAL REQUIREMENTS AT NATIONAL AND EU LEVEL – DIVERSE INTERPRETATION MODELLS OF AARHUS CONVENTION REQUIREMENTS BY THE CJEU[1]

László Szegedi[*]

1. Introduction

The recently published Model Rules on Administrative Procedures are intended to serve as a tool to improve the implementation of EU rules, while their scope of the applicability covers the EU as well as the national levels. Although the Model Rules could be considered as pioneers to form EU-wide common stansdards for administrative procedures, there are sector-specific considerations concerning procedural EU requirements, which need to be dealt with, before the further elaboration of the Model Rules.

The interpretation of some environmental procedural requirements by the Court of Justice of the European Union (hereinafter referred as 'the ECJ as pre-Lisbon term, the CJEU as post-Lisbon term, the Court') seems to be diverse depending on the level of national or EU-level application. Identifying these patterns behind the case-law and of the related implementation concerns could help reveal the general obstacles for common procedural rule-making and for future sector-neutral law-making.

The Aarhus Convention (hereinafter referred as 'the Convention') guarantees the right of access to information, public participation and access to justice in

[1] The article was prepared in the framework of the OTKA project entitled "New tendencies of regulating the Single Market and their effects on the organization and functioning of public administration" (Ref.No. K-112550).

[*] Principal advisor (Curia of Hungary).

environmental matters. The Convention as a so-called mixed-agreement has been ratified by the EU as well as its Member States, which could serve as basis for comparing the Convention with the Model Rules.

The Convention-related case-law of the Court (see C-115/09 – *Trianel,* C-240/09 – *Slovak bears*) shows that the Court has broadened the *locus standi* of NGOs before national courts using them in order to facilitate the enforcement of EU law against the not necessarily loyal national administration. The activism followed by the Court in these judgements could be considered an environmental-specific expression of the objective of broader law enforcement before national courts. Moreover, the Court has already broadened the *locus standi* of individuals since the *Van Gend & Loos* judgment, which makes it obvious that procedural requirements are of great importance regardless of the given policy area.

In its most recent rulings the Court, however, refused to apply this activist interpretation of *Slovak bears* to EU-level environmental cases (C-404/12 P and C-405/12 P; C-401/12 P to C-403/12 P) without guaranteeing the direct access to justice for the 'public concerend' before its forum. As for the reasons, various scholars assume that the Court tries to keep most cases at national level to avoid the drastic increase of new cases submitted by individuals including NGOs which can be categorized as the 'public concerend' in the context of the Convention. These judgements referred to the landmark ruling of the Court, commonly known as the Plaumann test (C-25/62 – *Plaumann*), which introduced the restrictive criteria of individuals' standing rights. The upholding of this restrictive interpretation before the Court could be considered as a self-identification of the CJEU, which intends to act as *ultima ratio forum*, while keeping the primary judicial level of individual rights' protection at the level of the Member States.

Due to the most recent tendency of the 'mushrooming of EU agencies' which entails that the indiviuals get in direct procedural relationship with EU bodies, the Plaumann test and the primary judicial role of national courts needs to be reconsidered. In my view, further measures are to be taken to instituionalize the direct implementation of EU norms in the post-Lisbon primary law. These steps seem to be essential before the further elaboration of the Model Rules on the common administrative procedures.

2.1. Sector-Specific Procedural Requirements at National Level

The regulation of administrative procedural requirements has always been considered a substantial concern due to the division of competences concerning the implementation of EU norms. Implementing EU law is the responsibility of national courts and authorities, while national autonomy in respect of the general rules of administrative procedure still applies today (indirect implementation). Moreover, the democratic and implementation deficit of EU law at national level was identified long ago as a major concern in creating a well-functioning harmonised internal market as a cornerstone of the integration. Therefore the 'mushrooming of EU agencies'[2] as an institutional sign, newly enacted provisions on implementing acts and regulatory acts of Lisbon primary law as a legal basis show the emerging relevance of direct implementation of EU law by its own bodies. The Model Rules can also be considered a substantial sign of the latter institutional shift.

The scope of the applicability of the (Model Rules) books concerned covers the EU as well as the national levels. Though the Model Rules could be considered as pioneers in laying down EU-wide common stansdards for administrative procedures, there were policy areas before where the EU lawmakers guaranteed a wide range of procedural rights by sector-specific provisions at EU as well as national level. This article is intended to reveal the not necessarily sector-specific policy patterns which demonstrate the differences of direct and indirect implementation by using the experience gained in relation to the transposition and implementation concerns of Aarhus Convention-related EU norms.

The Aarhus Convention covers a comprehensive set of procedutral rights, while its scope of applicability also refers to national and EU-level due to its mixed agreement legal nature. *Mixed agreements* are concluded by the Member States as 'Parties' as well as by the European Community. Such agreements have the same status in the community legal order as purely community agreements in so far as the provisions of the mixed agreement fall within the scope of Community competence.[3] Within the Community system the Member

[2] Herwig C.H. Hofmann – Alessandro Morini: The Pluralisation of EU Executive – Constitutional Aspects of 'Agencification'. *European Law Review*, 2012/4. 419–443.; Stefan Griller – Andreas Orator: Everything under Control? − The 'Way forward' for European Agencies in the Footsteps of the Meroni doctrine. *European Law Review*, 2010/1. 3–35.; László Szegedi: Challanges of Direct European Supervision of Financial Markets. *Public Finance Quarterly*, 2012/3. 368–379.

[3] Judgment in *Commission v France*, C-239/03, EU:C:2004:598, paragraph 25.; Judgment in *Commission v Ireland*, C-459/03, EU:C:2006:345, paras 128–133.

States fulfil an obligation in relation to the Community by concluding these kind of agreements.[4]

The Aarhus Convention defines three pillars in its structure: access to information, public participation in decision-making and access to justice. The procedural requirements in relation to the application concerns mentioned in the title refer to the access to justice (with focus on standing, *locus standi*) requirements, known as the third pillar provisions. The Convention as mixed agreement had to be transposed by EU norms as well as by national legislation.

However, the resulting Directive 2003/35/EC only amended two further directives and required Member States to ensure the pillar-based rights, including access to justice in the areas covered by the amended secondary legislation, which approach was also followed by the newly enacted Directive 2011/92/EU. Article 10a of Directive 85/337/EC (on impact assessment), Article 15a of Directive 96/61/EC (on integrated prevention and decrease of pollution) and Article 11 of Directive 2011/92/EU (as codificated version of former impact assessment Directive), and Article 25 of Directive 2010/75/EU (on industrial emmissions) broadly follow Article 9(2) of the Aarhus Convention. The latter provision contains that Member States shall ensure that NGOs as members of the 'public concerned' have access to a review procedure before a court of law or another independent and impartial body established by the law. Additionally, the interest of any NGO meeting the requirements concerned shall be deemed sufficient for the purpose of this Article, while these organisations shall also be deemed to have rights capable of being impaired for the purpose of this Article.

As for the enforcement of Article 9(2) in form of the former 2003/35/EC Directive, the discretion of the national legislator in determining the national criteria became relevant in the case-law of the CJEU. Relying on the direct effect with respect to the last two sentences of Article 10a (3) of the Convention ('if the national legal system requires sufficient interest, or the impairment of a right, as a precondition to the review procedure, the interest of any non-governmental organisation shall be deemed sufficient for having rights capable of being impaired') has been excluded by legal scholars due to conditions laid down by national law.[5] However, the CJEU made it clear in *Trianel* with respect to the cited provision that Member States have no discretion in determining the criteria

[4] Judgment in *Schwäbisch Gmünd*, C-12/86, EU:C:1987:400, paragraph 11.

[5] Ralf Alleweldt: Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht – Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung. *Die öffentliche Verwaltung*, 2006/15. 630.

of national legislation.[6] As a result of this ruling the *locus standi* requirements of German administrative law had to be modified in environmental cases. The CJEU also explicitly identified certain national provisions as practically excluding the access of NGOs to justice by determining too strict national criteria in *Djurgården*. As an example of non-compliant national legislation, the CJEU held that the Swedish regulation, that reserved access to justice solely to environmental NGOs with at least 2,000 members, was not in conformity with Article 10a of the Directive (given that only a small number of associations could fulfil this condition).[7]

Certain provisions of the Convention have not been transposed into EU's secondary law. Article 9(3) of the Convention, which raised many issues, is not part of the EU *acquis* – it is therefore necessary to give a separate account of it.[8] Article 9(3) – in contrast to Article 9(2) (and the abovementioned Articles 10a, 15a of the Directive 2003/35/EC and Article 11 the Directive 2011/92/EU, Article 25 of the Directive 2010/75/EU) – intends to ensure access (beyond the possibility of review and without prejudice to it) to administrative and judicial procedures not just for the public concerned but also for the public as a whole.[9] Moreover, judicial procedures, acts and omissions by public authorities as well as by private persons can be challenged. Additionally, the decisive factor is whether these acts and omissions contravene provisions of national law relating to the environment rather than compliance with the relevant provisions of the Convention and of the Directive on public participation.

Regarding the enforcement of Article 9(3), it must be noted that it may have direct effect on the primary law basis due to the *mixed agreement* nature of the Convention – as it was concluded by the Member States as 'Parties' as well

6 Judgment in *Trianel*, C-115/09, EU:C:2011:289, paras 44–50.

7 Judgment in *Djurgården*, C-263/08, EU:C:2009:631, paras 51–52.

8 'In addition and without prejudice to the review procedures referred to in paragraphs 1 and 2 above – Articles 10a and 15a (1) and (3) of the Directive – each Party shall ensure that, where they meet the criteria, if any, laid down in its national law, members of the public have access to administrative or judicial procedures to challenge acts and omissions by private persons and public authorities which contravene provisions of its national law relating to the environment.'

9 According to Article 2 of the Convention and Article 1(2) of the Directive, *'the public'* means one or more natural or legal persons and, in accordance with national legislation or practice, their associations, organisations or groups. *'The public concerned'* means the public affected or likely to be affected by or having an interest in the environmental decision-making procedures referred to in Article 2(2) (under the Convention: the public affected or likely to be affected by, or having an interest in, the environmental decision-making); for the purposes of this definition, non-governmental organisations promoting environmental protection and meeting any requirements under national law shall be deemed to have an interest.

as by the European Community.[10] As mentioned before, such agreements have the same status in the community legal order as purely community agreements in so far as the provisions of the mixed agreement fall within the scope of community competence.[11] Within the Community system the Member States fulfil an obligation in relation to the Community by concluding these kind of agreements.[12] Concerning the field of environmental protection, where the Member States and the European Union exercise shared competence, the CJEU held that the Union exercised its regulatory powers under Article 9(3), so the CJEU had the jurisdiction to decide on the direct effect of Article 9(3).[13] The CJEU made it clear in the *Slovak bears* case that Article 9(3) of the Convention has no direct effect in EU law, given that it does not contain a clear and precise obligation which is not subject, in its implementation or effects, to the adoption of any subsequent measure.[14]

Legal scholars[15] have criticised the judgement of *Slovak bears* due to the lack of CJEU's jurisdiction in the light of the substantive nature of the Habitats Directive referred in the case and of the declaration attached to the Council Decision on the conclusion of the Aarhus Convention on behalf of the EC.[16] However, the CJEU itself sometimes applied the 'criteria of jurisdiction check' in favour of environmental protection.[17] Additionally, the CJEU expressed in the *Slovak bears,* that the national courts are required to interpret national procedure rules in conformity with the Convention (thereby safeguarding the objective of effective judicial protection of rights conferred by EU law), regardless of the

---

10 Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters [2005] *OJ* L 124/48.

11 Judgment in *Commission v France*, EU:C:2004:598, paragraph 25.; Judgment in *Commission v Ireland*, EU:C:2006:345, paras 128–133.

12 Judgment in *Schwäbisch Gmünd*, EU:C:1987:400, paragraph 11.

13 Judgment in *Slovak bears,* C-240/09, EU:C:2011:125, paras 29–43.

14 Judgment in *Slovak bears,* EU:C:2011:125, paras 45–52.

15 Jan H. Jans: Who is the Referee? Access to Justice in a Globalised Legal Order: A Case Analysis of ECJ Judgment C-240/09 Lesoochranárske Zoskupenie of 8 March 2011 (May 7, 2011). *Review of European Administrative Law*, 2011/1. 85–99; Alexander Schink: Der slowakische Braunbär und der deutsche Verwaltungsprozess. *Die öffentliche Verwaltung*, 2012/16. 625–626.; Christina Eckes: Environmental Policy 'Outside-In': How the EU's Engagement with International Environmental Law Curtails National Autonomy, EU Law qua Global Governance Law. *German Law Journal*, 2012/13. 1168.

16 Council Decision 2005/370/EC of 17 February 2005 on the conclusion, on behalf of the European Community, of the Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters [2005] OJ L124/48.

17 Judgment in*, étang de Berre,* C-213/03, EU:C:2004:464, paras 37–43.

actual transposition of Article 9(3) into the EU's secondary legislation.

The Court of Justice has emphasized the role of citizens (NGOSs also included in this regard) since *Van Gend & Loos* in order to enforce community law against the not necessarily loyal national administration.[18] Therefore, the EU uses the wider access to justice of citizens before national courts as a tool to facilitate the enforcement of EU law concerning several policy areas.[19] The case-law concerned is of high importance due to the identified activism followed by the Court at national level, especially compared with its practice followed at EU level, where the *locus standi* of individuals as well as NGOs remained restricted regardless of the recently emerging importance of the direct implementation of EU norms.

2.2. Restricted standing rights at EU level

The CJEU has maintained its well-known *Plaumann test* concerning the direct implementation of Aarhus *locus standi* requirements at EU level. The Plaumann test was meant to serve as a basis to restrict the direct standing rights of individuals as non-priviliged plaintiffs before the ECJ decades long by requiring a direct and individual concern as standing requirements. Individual concern meant in the context of Plaumann and the related case-law: 'Persons other than those to whom a decision is addressed may only claim to be individually concerned if that decision affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed.' Even if the Court of First Instance tried to reinterpret the related standing requirements in *UPA* and *Jégo Quéré,* its attempts receded due to the reluctance of the Court.[20]

---

[18] Bruno de Witte: The Impact of *Van Gend & Loos* on Judicial Protection at European and National Level: Three Types of Preliminary Questions' in Court of Justice of the European Union. In: Court of Justice of the European Union (ed.): 50th Anniversary of the Judgement in Van Gend & Loos (1963-2013). Conference Proceedings. Luxembourg, 13th May 2013 (2013, Luxemburg) 95–96.; Joseph Weiler: Revisiting Van Gend & Loos: Subjectifying and Objectifying the Individual' in Court of Justice of the European Union. In: CJEU (ed.) op. cit. 13–14.

[19] See Bernhard W. Wegener: Rechtsschutz für gesetzlich geschützte Gemeinwohlbelange als Forderung des Demokratieprinzips? *HFR,* 2000. Beitrag 3, <http://www.humboldt-forum-recht.de/druckansicht/druckansicht.php? artikelid=35> accessed 5 February 2015. 2–10.

[20] Judgment in Unión de Pequeños Agricultores (UPA), C-50/00 P, EU:C:2002:462.; Judgment in Jégo-Quéré, C-263/02 P, EU:C:2004:210.

Lisbon primary law, namely Article 263(4) TFEU has broadened standing rights to a certain extent by requiring private applicants to have direct concern in case of certain regulatory acts or direct and individual concern in general. Even if Lisbon primary law broadened the legal protection of individuals' rights by eliminating the restrictive criteria of individual concern regarding certain regulatory acts, the still applicable ones indicate that direct judicial review for individuals remained restrictive.

The Plaumann test has originally been formulated by cases related to the Common Agricultural Policy (hereinafter reffered as 'the CAP'). However, it cannot be maintained that the restrictive nature of CAP measures should be applied to other policy areas as well. The ECJ has started to adopt a more flexible approach concerning competition-related cases due to the preliminary administrative procedure before the Commission, where the procedural right of the parties involved had been institutionalized in the course of the evolution of the Commission as competition authority.

Nevertheless, a restrictive approach is followed by the Court of Justice in the environmental-related case-law. In *Greenpeace International* the ECJ refused to acknowledge the legal standing of an environmental NGOs and several individals who had initiated a review procedure against the decision of the Commission, which had financially supported the construction of two coal power plants at the Canary Islands. In its judgment the ECJ referred to the Plaumann test by stating that 'individuals as applicants could not be taken into consideration in the adoption of the act, which concerned them in a general and abstract fashion and, in fact, like any other person in the same situation, the applicant was not individually concerned by the act, which precluded the acknowledgement of the NGOs as plaintiff, which claimed to have *locus standi* on the basis of the fact that the persons whom they represent were individually concerned by the contested decision'.[21] As for the protection of environmental rights the Court added, that these were fully protected by the national courts which could have referred a question to the Court for a preliminary ruling, if this would have been necessary.[22] This multi-layered system of the protection of individuals' rights has already been criticised by the Court of First Instance in *UPA* and *Jégo Quéré*. This system precluded that Union acts could be challanged directly without the preliminary rulings procedure, even if there was no legal obligation for national judges to initiate such procedure upon the request of the parties.

[21] Judgment in *Greenpeace International*, C-321/95 P, EU:C:1998:153, paras 28–29.

[22] Judgment in *Greenpeace International*, EU:C:1998:153, paras 30–33.

The Convention as so-called mixed-agreement has been ratified by the EU, resulting in the so-called Aarhus Regulation.[23] This latter normative act introduced an administrative procedure-like phase at EU level in environmental cases. However, due to the related case-law of the Court of Justice the NGOs as public concerned were only entitled to challenge EU acts based on the infringement of their procedural rights.[24]

The same restrictive approach seems to be followed as the Court of Justice concluded in recent cases, that the Article 9(3) requirements of the Aarhus Convention had no direct effect given the article's unclear and abstact wording. However, compared to the expectations in relation to the national judges, the CJEU did not extend the broader interpretation of *Slovak bears* to its own forum. Therefore, there is no general requirement to interpret the EU-level procedurak rules in conformity with the Convention, regardless of the actual transposition of Article 9(3) into the EU's secondary legislation. What could be the rationale of these diverse interpretation modells?

2.3. The rationale of diverse interpretation modells of standing requirements

Several scholars attempted to explain the *rationale* of restrictive standing requirements expressed in the form of the Plaumann test.[25] Rasmussen concluded by investigating the case-law of the Court in 1980 that the Court was about to shape a European system of appellate jurisdiction. Therefore, the restrictive interpretation was intended to keep most of the cases initiated by individuals at the level of the Member States' by upholing the Plaumann test.[26] This intention could be justified by the creation of the Court of First Instance, which could also be seen as a preliminary filter, while its competences

[23] Regulation (EC) No 1367/2006 of the European Parliament and of the Council of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies [2006] *OJ* L 264/13.

[24] Justice and Environment: Public Guidance on Practical Application of the Request for Internal Review (Regulation 1367/2006/EC), 2011.; [http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2011%20RIR%20Guide%20final.pdf]; accessed: 25th February 2015.

[25] Szegedi László: Eltérő jogvédelmi mércék az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában – avagy az Aarhusi Egyezmény többszintű európai átültetésének kompromisszumai. *Európai Jog*, 2014/5. 1–12.

[26] Hjalte Rasmussen: Why is Article 173 Interpreted against Private Plaintiffs? *European Law Review*, 1980/5. 122–127.

have constantly been broadened ever since its establishment.[27] Due to the unsucceeded reinterpretation of the test in *UPA* and *Jego Quéré* and in light of the *Greenpeace International* the CJEU is about to keep the primary judicial level of individuals' rights' protection at the level of the Member States instead of broadening the direct standing rights before the Court.[28]

Moreover, Craig has reffered to an already mentioned theory, that the Court refused to broaden the individuals' standing rights in cases related to the CAP, when the Commission itself could not execute a margin of discretion in relation to market measures.[29] However, in cases related to the common competition policy in which the Commission acted in the capacity of a competiton authority the Court seemed to be less reluctant to guaantee *locus standi* for such parties who were involved in the preliminary administrative procedure-like phase before the Commission.[30] This approach could make it easier to identify those parties whose rights could be infringed in the procedure, while the direct implementation of EU norms by the involvement of EU agencies should also be taken into account.

The recent tendency of agencification shows the emerging relevance of direct implementation of EU law by its own bodies, which could justify the clear demand for EU-wide common standards for administrative procedures. The CJEU continues to apply a relatively complex system of competenc-delegation originated from the era of the European Steel and Coal Community called *Meroni doctine*, which precluded the delegation of regulatory powers involving discretionay powers and the execution of actual economic policy due to the non-Treaty legal nature of agencies.[31] Yet effective market surveillance and regulation would require stonger competences in order to handle the crisis.[32] It must be noted that the Union has already taken further steps forward concerning the allocation of powers by ensuring exclusive EU competences for certain agencies without

---

27 Koen Lenaets: The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union. *Common Market Law Review*, 2007/6. 1650–1658.

28 See also Christos Pilafas: *Individualrechtschutz durch Nichtigkeitsklage nach EG-Recht – Unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsrecht*. Baden-Baden, Nomos, 2006. 256.

29 Paul Craig: Legality, Standing and Substantive Review in Community Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 1994/4. 507–537.

30 See also Richard Whish: Versenyjog. Budapest, HVG-Orac, 2010. 242–281.; Tóth Tihamér: Az Európai Unió vesrnyjoga. Budapest, CompLex, 2007. 605.

31 Judgment in *Meroni*, C-9/56, EU:C:1958:7.

32 See also Szegedi László: EU-level Market Surveillance and Regulation by EU Agencies in Light of the Reshaped Meroni Doctrine. *European Networks Law & Regulation Quarterly*, 2014/4. 298–304.

any involvement of national authorities. Accordingly, the European Securities and Markets Authority has been made responsible for registration and ongoing supervision of credit rating agencies since July 2011, and the European Aviation Safety Agency may amend, suspend or revoke airworthiness and environmental certifications without any competences guaranteed for national authorities.[33] In my opinion, it is generally required to lay down in the Treaties the basic rules for direct (and if necessary to some extent for the indirect) implementation before the further elaboration of the Model Rules.

3. Concluding remarks

In light of this task, the further preparation and elaboration of Model Rules could be of high importance by increasing the public awareness of the EU, with a positive spill-over effect on indirect implementation, guaranteeing the most relevant procedural requirements for individuals regardless of their nationality. However, in my opinion it would be even more important to first address the abovementioned concerns.

As direct implementation is moving upwards on the EU agenda, there is a general demand to tackle these problems. The steps required would include the reconsideration of maintaining the non-Treaty status of EU (regualtory) agencies as well as the more flexible reinterpretation of the Plaumann test in light of agencification. Only after guaranteeing the proper primary legal basis and the related judicial reinterpretation of the direct implementation of EU norms would it be possible to deal with further procedual norms. This reinterpretation and reconsideration should reflect on the most urgent concerns in relation to implementation and democratic deficit. Identifying the *rationale* of diverse interpretation modells and compliance patterns of different policy areas might prove useful to the EU legislator in general to lay down the actual rules and provisions of a future EU administrative procedure.

[33] Amendment No 513/2011 to the Regulation (EU) No 1060/2009 of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on credit rating agencies [2011] *OJ* L 145/30.; Article 15 of the Regulation (EC) No 1592/2002 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2002 on common rules in the field of civil aviation and establishing the European Aviation Safety Agency [2002] *OJ* L 240/8.

DIRECTIONS FOR THE REGULATION OF LEGAL REMEDIES IN THE LIGHT OF THE MODEL RULES ON EU ADMINISTRATIVE PROCEDURE

Kitti POLLÁK*

1. Introduction[1]

The objective of this paper includes the analysis of the current questions related to the regulation of legal remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure. The first part of the paper is devoted to the justification of the codification of EU administrative procedures. Furthermore, the aim of the paper is to provide a short overview of the development of the Model Rules on EU Administrative Procedure as well as the legal basis of the codification. The structure of the Model Rules on EU Administrative Procedure is also clarified. Moreover, in the second part, the paper focuses on the legal remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure. Finally, the paper discusses several open questions and dilemmas regarding EU legal remedies.

* PhD Student (SZTE ÁJK).

[1] Special thanks for the academic support to Dr. habil Józsa Zoltán, Head of Department Administrative Law and Financial Law and to Dr. Siket Judit, assistant lecturer, Department Administrative Law and Financial Law, Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged.

2. The Model Rules on EU Administrative Procedure

2.1. A theoretical debate on the general codification of administrative procedures of the European Union

First of all, we need to discuss the main questions: is it really a good idea to codify EU administrative procedures in one general rule? Does the EU need such codification, is it even possible to codify EU administrative procedures at all?[2]

We have to mention that among scholars, there is still an ongoing debate on the necessity and the possibility of codifying EU administrative procedures. Most of the Member States of the European Union and also some international organisations (for example: the WTO) have general Administrative Procedure Acts (hereinafter referred to as APA); but some important Member States of the European Union (such as France) still lack one.[3] We can note that meanwhile the last decade saw a general tendency towards the codification of administrative procedure.[4] Even France is currently preparing a general code of administrative procedure.[5]

The strengths and weaknesses of a general regulation of administrative procedures for the European Union are very well known. On the one hand, we understand the arguments of those who are against of this kind of codification. Their most relevant arguments are the lack of an urgent need for a general regulation; the fear, that such a codification may restrict the development of administrative procedure. They also note that such general regulation is always a mark of a state and pertains to the legal tradition, while the EU lacks all of these traits. Despite these facts, a codification always has positive effects such as the simplification and the rationalisation of the administrative procedures. Furthermore, this general regulation could make the administrative procedures

---

2 Bernardo Giorgio Matterella: The concrete options for a law on administrative procedure bearing on direct EU Administration. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario,* Anno XII. Fasc 3–4. 2012. 538. http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/10/Estratto-Ridpc.pdf

3 Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (ed.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.* Budapest, CompLex–Wolters Kluwer, 2011. 61–70.

4 Wolfgang Rusch: *Administrative procedures in EU Member States.* Conference on Public Administration Reform and European Integration. Budva, Montenegro, 2009. 8. http://www.sigmaweb.org/publications/42754772.pdf See also: Jacques Ziller: *Administrations Comparées: Les systèmes politico administratifs de l'Europe des douze.* Paris, Montchrestien, 1993. 297

5 Pascale Gonod: Codification de la procédure administrative, La fin de « l'exception française » ? *Actualité juridique droit administratif,* 2014. 395

clearer and more accessible to citizens.[6] We are in favour of those who support the codification, meanwhile the arguments of the opposite site can be understood as well especially in light of the current political situation.

2.2. The development of the Model Rules on EU Administrative Procedure

We should point out that the development of the Model Rules on the EU Administrative Procedure, the codification of the EU administrative procedures can be traced back to the mid-1990s.[7] Since this period it has been on the agenda of the EU.[8] Yet it is only in the last decade that we can find several important steps regarding the codification of EU administrative procedure law, for example the Charter of Fundamental Rights of the European Union.[9] In 2001, the European Parliament adopted the European Code of Good Administrative Behaviour, which intended strove to elaborate more precisely what the Charter's right to good administration should mean.[10] In 2004, the Swedish Government called for an EU Administrative Procedure Law and took action by commissioning a survey of administrative procedures in the Member States of the European Union.[11] The next relevant action took place in 2009, when a network of scholars and practitioners from the EU Member States was set up to prepare the codification. This is the Research Network on European Administrative Law (hereinafter referred to as ReNEUAL).[12] Since 2011, ReNEUAL has closely cooperated with the European Ombudsman. In parallel with this, the European

6 Oriol Mir Puigpelat: *Arguments in favour of a general codification of the procedure applicable to EU administration* (March 2011) http://reneual.eu/ ; and Herwig C.H. Hofmann – Alexander H. Türk (ed.): *Legal Challenges in EU Administrative Law, Towards an Integrated Administration*. UK, Edward Elgar Publishing, Inc., 2009. 378.; and http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/120396/LDM_BRI%282013%29120396_REV1_EN.pdf

7 Carol Harlow: Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. *European Law Journal*, Vol. 2, 1996/1. 3–25.

8 Carol Harlow – Richard Rawlings: *Process and procedure in EU Administration*, United Kingdom, Hart Publishing, 2014. 331–335

9 Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union guarantees the right to good administration. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

10 The European Ombudsman: The European Code of Good Administrative behaviour, http://www.statewatch.org/news/2002/mar/ombcode.pdf

11 Statskontoret: Principe of Good Administration in the Member Stated of the European Union. 2005. See: http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf

12 http://reneual.eu/

Parliament adopted a resolution on 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)),[13],[14] obviously, this is one of the first steps on the road of the codification.[15]

Lastly, we need to mention that – after several conferences and discussions, meetings with researchers, scholars, practitioners, the European Parliament's Committee on Legal Affairs, etc. – the group of researchers, the ReNEUAL published the Draft Model Rules on EU Administrative Procedure on 1 September 2014.[16]

2.3. Legal basis and the structure of the Model Rules on EU Administrative Procedure

Article 298 on the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter referred to as TFEU) declares that:" 1. In carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration."[17] This Article of the TFEU provides the legal basis for the regulation on the Model Rules on EU Administrative Procedure.[18] It is important to note that so far, no regulation has been enacted that refers to Article 298 TFEU as a legal basis.[19],[20]

The structure of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure is divided into six books: Book I is entitled General Provisions.

---

13 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0004&language=EN

14 In Hungary, it was examined in detail by: Boros Anita: Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog, avagy europaizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)? *Jogtudományi Közlöny,* 68., 2013. December issue.

15 Fazekas Marianna (ed.): *Közigazgatási jog – Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 266–267.

16 http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf

17 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN

18 See in detail: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 14-21, http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf

19 Remarks by the Secretary-General of the European Ombudsman, Mr Ian HARDEN, at a hearing of the Committee on Legal Affairs of the European Parliament.: https://polcms.secure.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/51d3efc7-cbdd-4a80-8cef-2042496c5ad9/Harden%20speech.pdf

20 Harlow–Rawlings (2014) op. cit. 332.

Book II bears the title Administrative Rulemaking, while Book III codifies Single Case Decision-Making. Book IV regulates Contracts. The Books II, III and IV are drafted for EU institutions, bodies, offices and agencies, whereas Books V, which is entitled Mutual assistance and Book VI, which is called Administrative Information Management have been drafted for EU authorities and Member States' authorities alike.[21] In the second part of my paper due to space constraints, only some open-questions and alternatives will be highlighted regarding the possibilities for legal remedy based on Book III (Book on Single Case Decision-Making) of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.

3. Legal remedies in ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure

3.1 The right to a legal remedy

First of all, we may state that the right to a legal remedy is enshrined in several international and European legal acts[22], as well as the judgments of the European Court of Justice.[23] Furthermore, the right to a legal remedy is a right recognized as part of the right to good administration, thus, it is an obligation that administrative procedures regulate it. In spite of this recognition, not all Member States of the European Union or the European Union itself understand this right the same way. In light of this, each Member State of the European Union and the European Union itself enforces this fundamental right in a different way.

---

21 See in detail: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 21-24. http://reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf

22 For example: in the European Convention on Human Rights (Article 6: The right to a fair trial and the Article 13 the right to an effective remedy.), or in the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Article 47: the right to an effective remedy and to a fair trial).

23 For example: the Case of Les Verts v. Parliament where the Court stated that: "It must first be emphasized in this regard that the European Economic Community is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty." See: Judgment of the Court 23 April 1986: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0294&from=EN Case of Johnston

3.2. Article III-30 of Book III. of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure

It is important to note that Article III-30 of the Book III. of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure declares the duty to indicate available remedies.[24] This Article 30 does not introduce any novelty to the already existing judicial and non-judicial remedies at EU level, instead it merely promotes their use by the parties, by introducing an obligation to provide information about the possibilities for remedy.[25] It also reconfirms Article 19 of the European Code of Good Administrative Behaviour (indication of appeal possibilities),[26] but the above-mentioned Article does not provide any legal basis for a direct enforcement, nor any other protection for the effective application of these possibilities for legal remedy. Meanwhile it would be difficult to totally agree with Varga Zs. András on the absence of the indication of the possibilities for remedy,[27] because Article 30 of the Book III foresees the following legal remedy: the administrative appeal, judicial challenge and a possible recourse to an Ombudsman. Nevertheless, we can agree on the fact that the concrete rules for these forms of remedy are missing. Therefore we would like to point out several questions that should be considered regarding the above-mentioned possible remedies.

---

[24] Article III-30 of Book III of the Model Rules on EU Administrative Procedure states:
"Duty to indicate available remedies
(1) Decisions shall provide information to the addressee concerning:
(a) the possibility of administrative appeal, where this exists, including cases where an appeal can be made to a public authority other than that which adopted the decision, and
(b) the time-limit for making an appeal.
(2) Decisions shall also inform the addressee of the possibilities of judicial challenge, including the time-limits within which this can be brought, and of possible recourse to an Ombudsman."

[25] See in detail: ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 135 http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf

[26] http://www.cpvo.europa.eu/documents/lex/Ombudsman_European_Code_of_Good_Administrative_Behaviour.pdf

[27] Varga Zs. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 61. évf., 2014/10. 545–555.

3.3. Question related to the legal possibilities for remedy named in Article III-30 of the Book III. of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure

First of all, the first question that we must consider – using a regulatory approach – is the nature of the codification, the level of detail of the codification. The choice is between a long, comprehensive regulation and a short one, built up on general principles and some details. As we can see the researchers of the ReNEAUL chose a rather long regulation for the general rules of EU administrative procedures, meanwhile Book III is quite short, and less detailed. Some national APA-s provide rules for all the steps of the procedures for example: German law, Hungarian law etc.[28] Others do not. But all APA-s are usually designed for complex procedures and often refer to other legal acts.

The regulation of the general rules of EU administrative procedures, particularly the possibilities for remedy are rather incomplete. A more detailed regulation would be useful mostly regarding the administrative appeals. We believe that a more specific regulation is needed because of the fact that the Member States of the European Union have different legal histories, institutional practices, administrative possibilities for remedy. To name only one example: there is an important difference from one Member State to another regarding the obligation to lodge an administrative appeal before filing a case with the relevant court. We can also question the applicability of the Model Rules on EU Administrative Procedure, in particular, the competence of „a public authority other than that which adopted the decision" stated in Article 30 of the Book III. It is a question which bodies are to be considered public authorities and which decisions may be scrutinized. This leads us back to the question: what is an EU administrative action? In our view, it remains a dilemma, how the administrative appeal procedures are ruled, which bodies will be seized and which procedures regulated. Notwithstanding the fact, that it is expressly stated that Book III is drafted for the EU institutions, bodies, offices and agencies, questions remain, since there are still several grey areas of semi-public, semi-national or semiautonomous subjects, to whom it is still a question whether such model rules may or may not be applied.[29] Furthermore, the possibility that

[28] In Hungary, Act CXL of 2004 on the general rules of administrative proceedings and services regulates the proceedings at first instance, the remedies and also the implementation of the decision.

[29] http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/462443/IPOL-JURI_NT%282012%29462443_EN.pdf

Member States authorities need to consider both EU and National APA give rise to serious doubts.

As for the judicial review, we can understand the reasons for not regulating it in the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. These reasons are first of all, that the Model Rules concern administrative procedures, not judicial ones. The willingness to avoid conflicts of law can also be an understandable argument.[30] Meanwhile it would be rather useful to refer in the Model Rules on EU Administrative Procedure to the legal acts, which provide the legal basis for judicial review. We should also mention here that in some Member States of the European Union there are specialized administrative courts, and in some Member States these administrative courts can be considered to form part of the administration.[31] Thus, in these cases, judicial review of administrative decisions can be considered an intern-legal remedy,[32] thus, theoretically this legal remedy must be regulated in the APA. At the same time, we think it would be a better idea to regulate the judicial review of administrative decisions in a separate legal Act.[33]

Last, but not least, the fact that the text fails to mention the reopening procedure as a specific legal remedy is a mistake. It is important to see that the reopening procedure is a very useful legal remedy regulated in detail in several APA's of the Member States of the European Union.[34] In our view it could be included in Article III-30 of Book III of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure.

---

30 Varga op. cit. 548.

31 See: Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1992. 44–82.

32 One possible classification of the possibilities for remedy is whether the request for legal remedy in the administrative procedure is adjudicated by the authority inside the administrative structure or not. See in detail: Patyi András at al. (ed.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009. 114–117.

33 Several Member States of the European Union already have such laws, others are currently in preparation (for example: Hungary: A Kormány 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozata a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról) a specific act for the judicial review of administrative decisions.

34 For example: Article 112 of the Act CXL of 2004 on the general rules of administrative proceedings and services in Hungary; Article 145 of the Act of 14 June 1960, the Code of Administrative Procedure in Poland.

4. Conclusion

By way of conclusion, following the brief analysis of the reasons for the codification of the EU administrative procedures and an overview of the legal possibilities for remedy under the Model Rules on EU Administrative Procedure, we would like to highlight one last interesting anomaly: ReNEUAL declared that this project does not intend to propose a general harmonisation of Member State administrative law. The focus of the project was only EU administrative procedure law for the implementation of EU policies by EU and/or Member State institutions and bodies.[35] Yet, inevitably this will influence the laws of the Member States of the European Union. The biggest divide between the Member States of the European Union lies in whether or not they have codified general rules of administrative procedure, France being an example of the latter. In these countries the Models Rules of the EU Administrative Procedure will surely have an impact on future codification.[36] Other Member States of the European Union, where there are codified general rules of administrative procedures (APA) we agree with the position that this codification of EU administrative procedures will be an opportunity to revise the administrative procedure rules and existing system of appeals, remedies.[37] Lastly, the question arises: why now, why did it become so urgent to regulate EU administrative procedures? The reasons are worthy of discussion. On the one hand, it is absolutely comprehensible that constitutional values such as the protection of the rule of law, the principle of good administration etc. must be transformed into the procedures the EU institutions, bodies, offices and agencies. A further advantage (for example: developing EU law applicable to administrative procedures, etc.) of codification must also be considered.[38] On the other hand the timing is questionable. We

[35] Research Network on European Administrative Law (ReNEUAL): *Towards Restatements and Best Practice Guidelines on EU Administrative Procedural Law.* http://www.reneual.eu/intro/general_descriptions/ReNEUAL_Description3_homepage_20100308.pdf

[36] See: Bernardo Giorgio Mattarella: *The concrete options for a law on administrative procedure bearing on direct EU admistration.* http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2012/462443/IPOL-JURI_NT%282012%29462443_EN.pdf

[37] See: Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects, 2011, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/divers/join/2011/453215/IPOL-JURI_DV%282011%29453215_EN.pdf

[38] Jacques Ziller: *Is a law of administrative procedure for the Union institutions necessary? Introductory remarks and prospects* (March 2011) http://reneual.eu/ and Jacques Ziller: Speaking Notes 10 November 2014. http://www.google.hu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Fdocument%2Factivities%2Fcont%2F201411%2F20141112ATT93170%2F20141112ATT93170EN.pptx&ei=8MkrVaiNPMK6aZjsgYAG&usg=AFQjCNG8PdOZtQUiAYWiMpK7rDZRcrln2w

believe the EU needs to redefine its focus in this time of socio-political and economic crisis. We can conclude that there are still several questions and dilemmas regarding the development of the regulation of EU administrative procedures, which deserve attention.

&sig2=KZeD_lNZl6YwlEFXz5KqEA&bvm=bv.90491159,d.d2s

DOCTRINES OF LEGAL CONSEQUENCES OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL IRREGULARITIES IN THE CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE

Gergely BARABÁS*

1. *Algera*: presumption of validity

From way back since the judgment of the 12 July 1957 in the famous *Algera* case[1], the Court has adopted the following principle: the adoption of an administrative measure creates a presumption as to its validity. That validity can be set aside only by means of annulment or withdrawal, in so far as those measures are permissible. The unlawful nature of an individual administrative measure entails its complete nullity only in certain circumstances. Apart from those exceptional cases, the theoretical writing and the case-law of the Member States allow only of voidability and revocability. This case-law recognizes the principle whereby an administrative act benefits from the *presumption of regularity*. In other words (administrative) measures of the European Union institutions, even though irregular, are in principle presumed to be lawful and accordingly produce legal effects until such time as they are withdrawn, declared void in an action for annulment or declared invalid following a reference for a preliminary ruling or a plea of illegality.

However, administrative procedures and acts can be vitiated by procedural defects of various importance. The purpose of this study is to give a systematic

* Assistant lecturer (ELTE ÁJK), administrative judge (Administrative Tribunal of Budapest).

1 Judgment of the Court of 12 July 1957. *Dineke Algera, Giacomo Cicconardi, Simone Couturaud, Ignazio Genuardi, Félicie Steichen v Common Assembly of the European Coal and Steel Community*. Joined cases 7/56, 3/57 to 7/57.; See also Case C-137/92 *P Commission v BASF and Others* [1994] ECR I-2555, paragraph 48; Case C-227/92 *P Hoechst v Commission* [1999] ECR I-4443, paragraphs 68, 71 and 72.; Case C-245/92 P *Chemie Linz v Commission* [1999] ECR I-4643, paragraph 93; and Case C-475/01 *Commission v Greece* [2004] ECR I-8923, paragraph 18.

overview of cases and the doctrines used by the Court in order to rule on the legal consequences of irregular (administrative) acts adopted by European Union bodies or national administrative authorities in the context of interpretation of European Union law. The study focuses on the two leading doctrines: *the doctrine of non-existence (1.1.) and the causal link criterion (1.2.).*

1.1. The doctrine of non-existence

According to the Court an exception to the above-mentioned principle is the doctrine of the non-existent act. Under that doctrine, measures tainted by an irregularity whose gravity is so obvious that it cannot be tolerated by the European Union legal order must be treated as having no legal effect, even provisional – that is, they are regarded as *legally non-existent*. The purpose of this doctrine is to maintain a balance between two fundamental, but sometimes conflicting requirements with which a legal order must comply, namely *stability of legal relations* and *respect for legality*. The gravity of the consequences attaching to a finding that a measure of an European Union institution is non-existent means that, for reasons of legal certainty, such a finding is reserved for *quite extreme and exceptional situations*.[2]

[2] Occasions on which the Court has decided that the contested act was *not* non-existent include *Algera* case; Joined Cases 15/73 to 33/73, 52/73, 53/73, 57/73 to 109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 and 135/73 to 137/73 *Roswitha Schots, née Kortner, and Others* v *Council, Commission and Parliament* [1974] ECR 177, paragraph 33; Case 15/85 *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* v *Commission* [1987] ECR 1005, paragraphs 10 and 11; Case 226/87 *Commission* v *Greece* [1988] ECR 3611, paragraph 16; Case C-199/92 P *Hüls* v *Commission* [1999] ECR I-4287, paragraphs 84 to 88; Case C-200/92 P *ICI* v *Commission* [1999] ECR I-4399, paragraphs 70 to 73; Case C-235/92 P *Montecatini* v *Commission* [1999] ECR I-4539, paragraphs 96 to 100; Case C-107/99 *Italy* v *Commission* [2002] ECR I-1091, paragraph 45; *Commission* v *Greece* paragraphs 18 to 21; and Joined Cases T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-80/03, T-97/03 and T-98/03 *SP and Others* v *Commission* [2007] ECR II-0000, paragraph 122. ; See the opinion of advocate general Sharpston footnote 82; See also T-369/07. *Latvia v Commission*, Judgment of 22 March 2011, paragraph 61 – The procedural defect consisting in non-compliance with a three-month time-limit is not so serious and manifest as to justify categorising the contested decision as a non-existent measure.

1.1.1. Lack of statement of reasons in the act: Société des usines à tubes de la Sarre[3]

In this case, the question was whether a letter sent by the High Authority could be considered to be an opinion, because such opinions are required, inter alia, to be reasoned. The letter was not. The Court held that the statement of reasons for an opinion was clearly required by the law, and was moreover *an essential and constituent element*. Without a statement of reasons, *the opinion could not legally exist*. Since the act that the application sought to annul was in law a non-existent act, the Court declared *the application inadmissible* for want of subject-matter.

1.1.2. Persistent and deliberate disregard of mandatory publication of the act and lack of notification: Gottfried Heinrich[4]

In this case the referring court essentially inquired of the Court whether the annex to Regulation No 622/2003, which had not been published in the Official Journal of the European Union, had binding force in so far as it seeked to impose obligations on individuals. An act adopted by an European institution cannot be enforced against natural and legal persons in a Member State before they have the opportunity to make themselves acquainted with it by its proper publication in the Official Journal of the European Union. Since the annex to Regulation No 622/2003 had not been published in the Official Journal of the European Union, the Court ruled that the measures adapting the list of prohibited goods, in so far as they are set out in that annex, cannot be enforced against individuals, *it had no binding force* in so far as it seeked to impose obligations on individuals.

The advocate general offered two solutions to the Court. His preference was that regulations that had not been published in the Official Journal of the European Union were legally non-existent. In his view the non-publication of a regulation entails its non-existence. The irregularity that tainted the regulation was one whose gravity was so obvious that it could not be tolerated by the European Union legal order. On the other hand according to the advocate general, it was clear at the very least that there had been *a breach of essential*

---

3 Joined Cases 1/57 and 14/57 [1957] ECR 105, at 112.

4 C-345/06 Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 March 2009, *Gottfried Heinrich*, paragraph 62 and 63.

procedural requirement and as a minimum the Court was obliged to declare the regulation to be *invalid*, because "either finding would make it clear that non-publication of regulations or parts thereof – a fortiori when deliberate – is unacceptable in the legal order of the European Union."[5]

So it was clear that the complete failure to publish an act *constituted a violation of an essential procedural requirement*. The question was the legal consequence of this essential procedural requirement: *invalidity* or *non-existence*. The Court, ruling that the regulation had no bindig force at all, opted for the second one.

In the case-law, there were cases that concerned other defects relating to the publication and notification of (individual) acts. In *Opel Austria*[6] the Court of First Instance held that *deliberate backdating* of the issue of the Official Journal in which the contested regulation had been published, with the effect that the regulation entered into force before its publication, had infringed the *principle of legal certainty.* The regulation was therefore *annulled*.

The notification requirement of individual acts can be viewed as the functional equivalent of the publication requirement. The point of both requirements is to inform those affected by legal rules of their content.[7] In *Hoechst*[8] the Court stated that non-notification could have no consequence other than a finding of the non-existence *or* annulment of the act in question. As regards notification of an act, like any other essential procedural requirement, either the irregularity is so grave and manifest that it entails the non-existence of the contested act, or it constitutes a breach of essential procedural requirements that may lead to its annulment. The legal consequence depends on the concrete form of the notification or publication defect.

1.1.3. Signs of non-existence

How can we detect an administrative act which does not exist? As Mr. Advocate General Mischo stated in his opinion to *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* v *Commission,* most of the legal systems of the Member States acknowledged the existence of circumstances in which a measure which is irregular owing to a serious defect is deemed not to have any legal effect at all, not even provisionally,

5 See the opinion of advocate general Sharpston paragraph 108 to 110.

6 Case T-115/94 *Opel Austria v Council* [1997] ECR II-39.

7 See the opinion of advocate general Sharpston paragraph 81 to 85.

8 C-227/92 P *Hoechst v Commission* [1999] ECR I-4443, paragraphs 68, 71 and 72.; Case C-398/00 *Spain v Commission* [2002] ECR I-5643. paragraph 33.

with the result that neither the addressee of the measure nor the enacting body *is bound to comply with it*, there being no need for the prior intervention of the courts. *In some legal systems, such measures are non-existent, whilst in others they are automatically null and void*. However, since all those legal systems adhered to the principle that an administrative measure is normally presumed to be lawful, with the result that even an irregular measure is presumed to have the desired legal effects unless it is withdrawn or annulled (see *Algera*), the possibility that such a measure may simply be non-existent is restricted to exceptional cases in which the irregularity is *so glaring and so obvious that the defects vitiating the measure are immediately apparent. A flagrant irregularity* of that kind seems to arise essentially in extreme cases, for instance a manifest abuse of powers or functions, the absence of any signature or the false, uncertain or unlawful subject-matter of the measure, which *go far beyond a normal irregularity* resulting from an erroneous assessment of the facts or from a breach of the law.[9] According to this opinion very great care must be taken in determining whether a measure adopted by the public authorities is non-existent, since the requirements of legal certainty generally preclude challenging such a measure *ab initio*, regardless of the time-limits and procedures laid down for the initiation of proceedings.

The defect of the administrative act vitiating it must be *self-evident*, *so serious and so manifest* as to preclude the European Union's legal system from tolerating even the provisional validity of that decision pending its annulment or withdrawal. *If the irregularities are far from self-evident*, the decision cannot be deemed to be non-existent, that is to say that it is capable of producing the desired legal effects pending either its annulment by a judicial decision or its withdrawal or repeal by an administrative decision. *Irregularity can be detected by reading the act.*[10] An irregularity does not permit an administrative act to be described as non-existent if *the addressee of the contested decision intended itself to comply with it*.[11] Such irregularities should be immediately obvious, particularly to the addressees of such acts. It must be so plain as to be *immediately identifiable by anyone*, *an impartial observer would be aware of the irregularity immediately.* Dismiss of the plea based on the non-existence of the act does not mean necessarily that the act cannot be annulled for breach of essential procedural requirement. In *BASF* after ruling that the irregularities

9 See the opinion of advocate general Mischo.

10 Case 15/85 *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* v *Commission* [1987] ECR 1005 paragraph 11.

11 Case 226/87 *Commission* v *Greece* [1988] ECR 3611, paragraph 16.

of competence and form which related to the procedure for the adoption of the contested decision, did not appear to be of such obvious gravity that the decision must be treated as legally non-existent, the Court held that authentication of acts in the present case constituted an essential procedural requirement breach of which gave rise to an action for annulment.[12]

1.2. The causal link principle

The causal link principle whereby *a procedural infringement entails the annulment of the decision taken at the end of the administrative procedure at issue only if, had it not been for such an irregularity, the outcome of the procedure might have been different,* will be examined in different areas in the context of different types of administrative proceedings under European Union law: *inter alia* visas, asylum and immigration, customs procedures, state aid, adoption of restrictive measures,, civil service and staff regulations, competition law and environmental law. These cases focused on the breach of the elements and resulting rights of the rights of the defence, a principle *part of the right to good administration* acknowledged by the Charter itself.

1.2.1. Visas, asylum and immigration

According to European Union law, an *infringement of the rights of the defence*, in particular *the right to be heard*, results in annulment only if, had it not been for such an irregularity, the outcome of the procedure might have been different.[13] Not every irregularity in the exercise of the rights of the defence in an administrative procedure constitutes an infringement of those rights. Consequently, nor will every breach of, in particular, the right to be heard systematically render the decision taken unlawful.

In *G. and R.* the request for preliminary ruling concerned the lawfulness of decisions extending the term of detention measures adopted in the regard of illegally staying third-country nationals for the purpose of removal. The

[12] Case C-137/92 *P Commission v BASF and Others* [1994] ECR I-2555, paragraph 76.

[13] See inter alia Case C-301/87 *France* v *Commission* [1990] ECR I-307, paragraph 31; Case C-288/96 *Germany* v *Commission* [2000] ECR I-8237, paragraph 101; Case C-141/08 *Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware* v *Council* [2009] ECR I-9147, paragraph 94; Case C-96/11 P *Storck* v *OHIM* [2012] ECR I-0000, paragraph 80.

question was whether infringement by the national administrative authority of the general principle of respect for the rights of the defence, which is also given expression in the Charter in the course of the preparation of an extension decision *automatically and in all cases* mean that the detention must be lifted and the general principle of respect for the rights of the defence leave scope for a weighing up of interests in which, in addition to *the seriousness of the infringement of that principle* and the interests of the foreign national adversely affected thereby, the interests of the Member State served by the extension of the detention measure are also taken into account.

The Court answered that the national court must – where it considers that a procedural irregularity affecting the right to be heard has occurred – assess whether*, in the light of the factual and legal circumstances of the case,* the outcome of the administrative procedure at issue could have been different if the third-country nationals in question had been able to put forward information which might show that their detention should be brought to an end. Where the extension of a detention measure has been decided in an administrative procedure in breach of the right to be heard, the national court responsible for assessing the lawfulness of that extension decision may order the lifting of the detention measure *only if* it considers, *in the light of all of the factual and legal circumstances of each case*, that the infringement at issue *actually deprived the party relying thereon of the possibility of arguing his defence better,* to the extent that the outcome of that administrative procedure could have been different.[14]

1.2.2. Customs union

Camino concerned the application of the principle of respect for the rights of the defence in connection with the Customs Code. The referring court essentially wished to know whether the principle of respect for the rights of the defence by the authorities and the resulting right of every person to be heard before the adoption of any decision liable adversely to affect his interests, as they apply in the context of the Customs Code, may be relied on directly by individuals before national courts. *Observance of the rights of the defence is a fundamental principle of European Union law, in which the right to be heard in all proceedings is inherent.* The right to be heard in all proceedings is now affirmed not only in Articles 47 and 48 of the Charter, which ensure respect for

[14] C-383/13 PPU *G. and R.* paragraph 38 to 45.

both the rights of the defence and the right to fair legal process in all judicial proceedings, but also in *Article 41 of the Charter, which guarantees the right to good administration.* Article 41(2) provides that the right to good administration includes, inter alia, the right of every person to be heard before any individual measure which would affect him adversely is taken. In accordance with that principle, which applies where the authorities are minded to adopt a measure which will adversely affect an individual, the addressees of decisions which significantly affect their interests must be placed in a position in which they can effectively make known their views as regards the information on which the authorities intend to base their decision. *The authorities of the Member States are subject to that obligation when they take decisions which come within the scope of European Union law, even though the legislation applicable does not expressly provide for such a procedural requirement.* In the cases in the main proceedings, neither the Customs Code nor the applicable national legislation provides, in the context of proceedings for the post-clearance recovery of customs duties on imports, for a right to be heard by the competent customs authority before the issue of demands for payment. As regards proceedings relating to the post-clearance recovery of customs duties and, consequently, a decision falling within the scope of European Union law, it was moreover not in dispute that the principle of respect for the rights of the defence applies to the Member States. In *Sopropé*[15], a case in which the Court was asked about the compatibility of the requirements of the principle of respect for the rights of the defence with the 8 to 15 day period laid down by national law for the exercise by a taxpayer of his right to be heard before the adoption of a recovery decision, the Court stated that, where national legislation sets a time-limit for collecting the observations of the parties concerned, it is for the national court to ensure, while duly taking into account the specific facts of the case, that that period corresponds with the particular situation of the person or undertaking in question and that it allows them to exercise their rights of defence in accordance with the principle of effectiveness. According to the Court not only national authorities are required to respect the rights of the defence when they take decisions falling within the scope of European Union law, but also that interested parties must be able to rely on them directly before the national courts.

According to the Court, *the purpose of the rule* that the addressee of an adverse decision must be placed in a position to submit his observations before the decision is adopted is *to enable the competent authority effectively to take*

[15] C-418/11 *Texdata Software* EU:C:2013:588, paragraph 84.

into account all relevant information. In order to ensure that the person or undertaking concerned is in fact protected, the purpose of that rule is, inter alia, to enable them to correct an error or submit such information relating to their personal circumstances as will argue in favour of the adoption or non-adoption of the decision, or in favour of its having a specific content. In accordance with established case-law, the right to be heard guarantees every person the opportunity to make known his views effectively during an administrative procedure and before the adoption of any decision liable to affect his interests adversely. In that regard, it was undisputed in the present case that, in the cases in the main proceedings, the addressees of the demands for payment were not heard prior to the adoption of the decisions adversely affecting them. In those circumstances, it should be considered that the adoption of the demands for payment entails a limitation of the right to be heard of the addressees of those demands for payment. However, settled case-law also holds that fundamental rights, such as respect for the rights of the defence, *do not appear as unfettered prerogatives*, *but may be restricted*, provided that the restrictions in fact correspond to objectives of public interest pursued by the measure in question and that they do not constitute, in the light of the objectives pursued, a disproportionate and intolerable interference which impairs the very substance of the rights guaranteed.[16] In *Camino* the interested parties themselves admitted that the objection procedure would not have had a different outcome, had they been heard prior to the disputed decision, in so far as they are not contesting the tariff classification applied by the tax authority. However the national court, which is under an obligation to ensure that European Union law is fully effective, may, when assessing the consequences of an infringement of the rights of the defence, in particular the right to be heard, consider that such an infringement entails the annulment of the decision taken at the end of the administrative procedure at issue *only if*, had it not been for such an irregularity, the outcome of the procedure might have been different.

1.2.3. State aids

In *Boussac*, the French Republic seeked the annulment of Commission Decision on aid granted by the French Government to a producer of textiles, clothing

[16] See the judgments of 10 July 1986 in Cases 234/84 and 40/85 *Kingdom of Belgium v Commission* [1986] ECR 2263 and 2321, and the judgment of 11 November 1987 in Case 259/85 *French Republic v Commission* [1987] ECR 4393.

and paper products –Boussac Saint Frères. The French Government contended that its right to a fair hearing was infringed in the present case because the Commission failed to inform it of the observations of interested third parties. The Court repeated consistently in this field also that observance of the right to be heard is, in all proceedings initiated against a person which are liable to culminate in a measure adversely affecting that person, a fundamental principle of European Union law which must be guaranteed even in the absence of any rules governing the procedure in question.[17]

The Court recognized that this principle requires the Member State in question to be placed in a position in which it may effectively make known its views on the observations submitted by interested third parties on which the Commission proposes to base its decision. The Court held that in so far as the Member State had not been afforded the opportunity to comment on such observations, the Commission could not incorporate them in its decision against that State. However, in order for such an infringement of the right to be heard to result in annulment, it is necessary to establish that, had it not been for such an irregularity, the outcome of the procedure might have been different. In that regard, the observations in question, which were lodged with the Court at its request, did not contain any information in addition to that which the Commission had already possessed and of which the French Government had been aware. Under those circumstances, the fact that the French Government did not have an opportunity to comment on those observations *was not likely to influence* the outcome of the administrative procedure. This complaint was therefore rejected.[18]

In Germany v Commission, the German Government complained that the Commission denied it and the *Land* of Lower Saxony access to the observations, which had been sent to the Commission, during the administrative procedure. The German Government maintained that the failure to disclose those letters constituted an infringement of its rights of defence, entailing the illegality of the contested decision. In addition there was a persistent infringement of its rights of defence, in the case, since the letters in question themselves referred to other relevant documents of which the German Government was not able to take cognisance. It added, in its reply, that its rights of defence were also infringed because considerations of law were not disclosed. It contended that

[17] See the judgments of 10 July 1986 in Cases 234/84 and 40/85 Kingdom of Belgium v Commission [1986] ECR 2263 and 2321, and the judgment of 11 November 1987 in Case 259/85 French Republic v Commission [1987] ECR 4393.

[18] C-301/87. *France v Commission* Judgment of the Court 14 February 1990. paragraph 29 to 31.

the Commission is required to inform the Member States of the considerations of law on which it intends to base a negative decision. According to the German Government, it was clear from the Court's case-law that *the mere possibility* that the infringement might have had a negative influence on the procedure suffices for it to be held significant and to give rise to the annulment of the contested decision. Similarly to *Boussac*, the correspondence between the Commission and the German Government that the material content of the observations of the competitors was known to the German Government, which could take it into account when dealing with the complaints raised by the Commission. Furthermore, it was clear from the case-file that the *German Government was aware of the legal and factual context* in which the Commission placed the infringement of European Union law alleged by it. Moreover, the communication to the German Government of the letters submitted by the competitors *could not have led the Commission to reach a different decision.* In that connection, the German Government had been unable, during the proceedings before the Court, *to point to any element of fact or law which,* had it been disclosed to the German Government, would have led the Commission to reach a different decision.[19] It means also, that the case-law put the burden of proof onto the applicant to prove the adoption of a possibly different decision before the court.

1.2.4. Restrictive measures

In Common Position 2002/145/CFSP of 18 February 2002 concerning restrictive measures against Zimbabwe the Council expressed its serious concern about the situation in Zimbabwe, in particular the serious infringements, committed by the Government of Zimbabwe, of human rights and specifically of freedom of opinion, freedom of association and freedom of peaceful assembly. The Council therefore imposed restrictive measures for a renewable period of 12 months, to be kept under constant review. Council Regulation (EC) No 314/2004 of 19 February 2004 concerning certain restrictive measures in respect of Zimbabwe was adopted in order to implement the restrictive measures of that regulation provides that the funds and economic resources belonging to individual members of the Government of Zimbabwe and to any natural or legal persons, entities or bodies associated with them as listed in Annex III to that regulation are to be

[19] C-288/96. *Germany v Commission* Judgment of the Court 5 October 2000 paragraph 92 to 107; See also Joined Cases C-106/09 P and C-107/09 P *Commission v Government of Gibraltar* Judgment of the Court 15 november 2011.

frozen. The first applicant, Mr Aguy Clement Georgias, was a Zimbabwean businessman, owner and chief executive of the second applicant, Trinity Engineering (Private) Ltd. *The applicants plead an infringement of the first applicant's rights of defence in the context of regular review of the measures at issue*. The Court stated that in a case such as this, where the applicant seeked, by means of *an action for damages, compensation for the damage* which he claims to have suffered because of the adoption of an act or the extension of its validity, in breach of his rights of defence, and where that party had not brought an action for annulment of the act concerned, it logically followed, both from the case-law that there must be a causal link between the alleged illegality and the claimed damage, that the claim of an alleged breach of his rights of defence is not by itself sufficient to establish that his action for damages is well founded. *It is also necessary to explain what arguments and evidence the person concerned would have relied on if his rights of defence had been respected and to demonstrate, where appropriate, that such arguments and evidence might have led in his case to a different result,* in other words, in this case and as regards the first applicant, to the restrictive measure at issue, the freezing of his assets, not being renewed against him. In this case, the applicants have not met that requirement. They did not explain, in their written pleadings, what arguments and evidence the first applicant would have relied on if he had been heard before each annual renewal of the validity of Common Position 2004/161 and how such arguments and evidence would have led in his case to a different result, namely the removal, on a date earlier than 15 February 2011, of his name from the list of persons subject to a freezing of their assets. Consequently the complaint relating to a breach of the first applicant's rights of defence when the restrictive measures at issue were renewed was rejected as being unfounded.[20]

1.2.5. Civil service

In this area the Court uses the same doctrine to measure the gravity of the procedural irregularities. According to Article 41(2)(a) of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, every person has the right to be heard before any individual measure which would affect him or her adversely is taken. *In order for a breach of the right to be heard to lead to annulment of a decision dismissing a staff member, it is necessary to examine whether, had*

[20] T-168/12. Aguy Clement Georgias Judgment of 18 September 2014.

it not been for that irregularity, the outcome of the procedure might have been different. Where the institution can choose between terminating the contract of the temporary staff member or retiring him, it has all the more reason to hear him before imposing either outcome on him. Consequently, the institution's argument that the temporary staff member was given the opportunity to express his opinion at an interview after the decision to dismiss him would be tantamount to rendering meaningless the fundamental right to be heard, in other words, the opportunity given to the temporary staff member to express his opinion on a measure affecting him adversely, and the institution's duty to acquaint itself with that opinion before adopting its decision, thereby ensuring that the decision to be adopted is not vitiated by material errors and is the outcome of the appropriate balancing of the interests of the service and those of the person concerned.[21] Or in the reporting system introduced by the Commission, the absence or inadequacy of a *statement of reasons* in an opinion issued by the ad hoc Group as part of the procedure for drawing up the appraisal reports provided for in Article 43 of the Staff Regulations, which, by its very nature, is merely a preparatory act, constitutes a procedural irregularity. *For a procedural irregularity to result in the annulment of a decision, it must be the case that, had it not been for that irregularity, the outcome of the procedure might have been different.* The absence or inadequacy of a statement of reasons in such an opinion will affect the final content of the report only in so far as it departs from the assessments made by the reporting officer. However, where, in an appeal procedure, the opinion confirms an appraisal report, the authors of that opinion must be considered as having, by implication, adopted the assessments in the report, so that there is no reason to think that, if the opinion had contained a statement of reasons, the reporting officer would have altered the report.[22]

1.2.6. Competition law

Settled case-law again, that the relevance of administrative procedural irregularities can be also assessed by means of the causal link criterion. In *Kish Glass*[23] this company brought an action for annulment of the Commission

21 Case F-42/13 *CU v European Economic and Social Committee* (EESC) Judgment of 22 May 2014; 14 May 2014 Case F-11/13 *Nicola Delcroix v European External Action Service* (EEAS) Judgment of 14 May 2014.

22 Case F-74/10 *Eugène Émile Kimman v European Commission* Judgment of 29 September 2011.

23 C-241/00 P *Kish Glass v Commission* Order 18 October 2001 paragraph 30 to 38.

Decision of 21 February 1996 rejecting the complaint made by the applicant alleging an infringement of Article 86 of the EC Treaty. The Commission definitively rejected the complaint lodged by Kish Glass and maintained its previous position that the relevant product market was the sale of float glass of all thicknesses to dealers, that the relevant geographical market was the Community as a whole, or at least the northern part of the Community, and that the other company did not hold a dominant position on that market. In its plea, Kish Glass submitted that the Court of First Instance made an error of law as to the rights of a complainant in competition cases in emphasising the distinction between those rights and those of the defendant in such cases. That procedural error had repercussions on the analysis made by the Commission of the relevant product market. It submitted that the the right to have access to a file entails the right to comment on it. Accordingly it considered that it should have been given a reasonable opportunity to submit comments on the replies given by the undertakings operating on the Irish market, and that the period of nine days between the time when Kish Glass received those replies and the date of the adoption of the contested decision was insufficient to comment on them and, finally, that even if a period of nine days were sufficient to submit comments, the Commission should have informed Kish Glass of the deadline set. According to the Court as regards the right to be heard and the right of access to the file, the undertakings making a request under Article 3 of Regulation No 17 could not claim the same protection as those subject to a competition investigation. Secondly, as regards the rights of the applicant as a complainant, in the present case, the investigation of the complaint lasted more than four years and the applicant had the opportunity to put its point of view on several occasions. In particular, the last five replies of the Irish companies of which the applicant was notified did not alter the essential points with which the procedure was concerned so that the fact that the Commission only allowed the applicant nine days to comment on the replies before adopting the contested decision did not prevent it from making its views known. In any event, even if the rights of the complainant had been infringed, in order for the plea to be upheld it would have to be established that, had it not been for that irregularity, the outcome of the procedure might have been different.[24] Kish Glass had no more substantive comments to make on the replies of the undertakings operating on the relevant market. Under the circumstances, the fact that Kish Glass had only nine days to

[24] See also Joined Cases 209/78 to 215/78 and 218/78 *Van Landewyck and Others* v *Commission* [1980] ECR 3125, paragraph 47, and Case C-142/87 *Belgium* v *Commission* [1990] ECR I-959, paragraph 48.

comment on those replies was not such as to affect the analysis of the relevant product market or the result which the contested decision brought about. The plea put forward by the applicant was rejected as manifestly unfounded.

1.2.7. Environmental law: effectiveness and the burden of proof

Mr. Advocate General Villalón presented the meaning of the causal link principle on the basis of the case-law of the German Bundesverwaltungsgericht. The requirement of a causal link states that, if a decision is to be successfully challenged on the basis of a procedural error, *there must, in the circumstances of the case, be a definite possibility that the contested decision would have been different without the procedural error.* But in this field (environment) this principle should be interpreted in the light of effectiveness. According to the advocate general the Member States undoubtedly enjoy *procedural autonomy. Such autonomy does not in principle rule out the use of a causal-link criterion for the purposes of assessing the relevance of procedural errors.* If such a criterion is used, however, it is important that the principles of equivalence and effectiveness are observed. The requirement of a causal link, too, therefore, must be measured in particular against the condition of effectiveness. Accordingly, the requirement of a causal link must not obstruct the exercise of rights arising from the EIA Directive. This area is in fact one in which procedure has a special role to play in *guaranteeing effective environmental protection*. Access to a procedure for reviewing procedural errors is effective, however, only if the success of the complaint is not precluded from the outset. *The causal-link criterion must*, not least in the present context of EU environmental law, *be applied in a manner commensurate with the special importance of the procedure and must not have the effect of excluding procedural errors from the scope of review.* However this certainly does not mean that every procedural error must lead to the annulment of a decision. The causal-link criterion must be applied in accordance with the principle of effectiveness. This means that that criterion, in particular the way in which the burden of demonstration and proof is applied in the context of that criterion, must not make it impossible in practice to rely on procedural provisions arising from EU law and aimed at environmental protection. This means that, in the case of particularly important procedural provisions, the requirement of a causal link for the purposes of the outcome of the administrative procedure must be dispensed with entirely.

The Court ruled that procedural irregularities must be interpreted as not precluding national courts from refusing to recognise impairment of a right within the meaning of that article if it is established that it is conceivable, having regard to the circumstances of the case, that the contested decision would not have been different without the procedural defect invoked by the applicant. None the less, that will be the case only if the court of law or body hearing the action does not in any way *make the burden of proof fall on the applicant* and makes its ruling, where appropriate, o*n the basis of the evidence provided by the developer or the competent authorities* and, more generally, on the basis of all the documents submitted to it, taking into account, inter alia, the seriousness of the defect invoked and ascertaining, in particular, whether that defect has *deprived the public concerned of one of the guarantees* introduced with a view to allowing that public to have access to information and to be empowered to participate in decision-making, in accordance with the objectives of the Directive.

2. Procedural *guarantees* and irregularities: the position of the French Conseil d'État

According to latest case-law of the Conseil d'État and the French theoretical writing[25] the procedural defect depriving the party of a guarantee leads to the annulment of the decision *even if it had no influence at all on the decision. The guarantee has to be respected in itself.*[26] The *Conseil d'État* tried to strike a balance in 2011 in the famous *Danthony* cases[27] between legality of administrative acts and the reality inciting to avoid futile annulments and excessive formalism. According to this new approach the procedural irregularity depriving the party of a *guarantee* leads to the annulment of a decision even if the outcome of the decision couldn't have been different in the absence of the irregularity.

However there is some ambiguity about this approach. The Conseil d'État maintained his case-law, too, whereby administrative courts have to assess the relevance of administrative procedural irregularities, so it seems that in France there are two types of procedural irregularities: the deprivation of a guarantee

[25] Marceau Long – Prosper Weil – Guy Braibant – Pierre Delvolvé – Bruno Genevois: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. Paris, Dalloz, 19e édition, 2013.

[26] "Le vice de procédure privant les intéressés d'une garantie entache la décision prise même s'il n'a pas eu d'influence sur le contenu de celle-ci. La garantie doit être observé en elle-même."

[27] Conseil d'État, Assemblée, 23/12/2011, Danthony n°335033.

and the causal link principle in other words according to another part of the case-law of the Conseil d'État a procedural infringement entails the annulment of the decision taken at the end of the administrative procedure at issue only if, had it not been for such an irregularity, the outcome of the procedure might have been different.

In 2012 in *Époux Meyer* the Conseil d'État connected the two types and ruled that procedural mistake made by the administrative authority has no effect on the essence of the case if it did not deprive the party of any guarantees and *therefore* it did not make any influence on the decision and the outcome of the procedure.[28]

3. The purpose of administrative procedural requirements

Fiat iustitia et pereat mundus! When we talk about the legal consequences of administrative procedural irregularities, one of the most important question to answer why should an administrative judge set aside an administrative decision when it is legally well-founded as to the merit, although the procedure was tainted by procedural defects of various importance. Why should the judge squash the act for irregularities which have no influence at all on the outcome of the procedure and the public authority would deliver the same decision? Is it not an excessive formalism, does not it lead to futile annulments? Is it not a contradiction to say that let there be quick, efficient administrative procedure but the judge annul the decision for any little contravention of procedural rules? The case-law proves that it is not possible to assess the relevance of a procedural irregularity without taking into account all the relevant legal and factual context of the case. Hungarian administrative courts face the same dilemma regarding Article 339 of the Code of Civil Procedure: European case-law could help to find satisfactory way of dealing with it.

[28] "Une erreur de procédure ayant été commise par l'administration demeure sans conséquence sur le bien-fondé s'il est établi que n'ayant privé l'intéressé d'aucune garantie, elle n'a pas pu avoir d'influence sur la decision." See also *C*onseil d'Etat, 17 février 2012, Société Chiesi SA n°332509.

ADMINISTRATIVE RULE-MAKING BASED ON THE RENEUAL MODEL RULES

Anna FORGÁCS*

1. Introduction to the system of administrative rule-making in the Model Rules

The aim of this article is to give an account of Book II of the Model Rules published by the Research Network on EU Administrative Law.[1] The ReNEUAL research network is a non-governmental organisation that comprises distinguished European scholars of administrative law and the adopted Model can be an influential document in the development of a common framework for administrative procedure laws. The efforts of the ReNEUAL group are met by the willingness of the European Union institutions to take a step forward in the harmonisation of administrative procedure law, evidenced best by the European Parliament that adopted a Resolution in 2013 urging the Commission to draft the common procedural rules.[2] The article attempts to cover Book II of the Model Rules about Administrative Rule-making from a comparative perspective, focusing on US and Hungarian administrative rule-making. Additionally, the questions of administrative rule-making are to be linked to the judicial review of administrative rules.

The introduction to Book II sets out the aims the codification, which are mainly to create transparency and legitimacy for the adoption of "legally binding non-legislative acts of general application".[3] The phrase "legally binding non-legislative acts of general application" is not self-explanatory, thus, the first

* PhD Student (ELTE ÁJK).

1 http://www.reneual.eu/ (Downloaded: 30 March 2015).

2 European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union [2012/2024(INL)].

3 ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure, 2014. 41.

paragraph specifies the scope of Book II. According to the first paragraph, the scope of administrative rule-making includes acts adopted by the Commission or the Council under Art. 290–291 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).[4] Art 290 TFEU refers to delegated acts, i.e. when a legislative act delegates to the Commission the power to adopt non-legislative acts of general application to supplement or amend certain non-essential elements of the legislative act. While Art. 291 TFEU refers to implementing acts, stating that 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. Thus, basically the procedures of Book II come into play for the drafting of Commission acts that later will be submitted to comitology procedure envisioned in Regulation 182/2011.[5]

The scope of Book II also includes legally binding acts of EU institutions, bodies, offices and agencies. Yet the explanations attached to Book II are not too useful for understanding this category. By now there are over forty agencies, bodies and offices operating in the European Union, however, it still cannot be claimed that these forms took over entirely the place of the formal system of indirect and direct administration. Traditionally the implementation tasks of the EU law were divided between the Commission and the Member State authorities.[6] The appearance of agencies has contributed to easing the workload of the Commission, thereby differentiating the side of direct administration, meanwhile also taking away powers from the national authorities. At the same time, the development of regulatory agencies has been guided by the European Court of Justice (ECJ) limiting their discretionary – and thus rule-making – powers in *Meroni*[7] and a line of later cases.[8] Consequently, it is not entirely clear what kind of administrative rule-making power is offered to bodies, offices and

4 ReNEUAL Model Rules I-1 (1) paragraph.

5 See also ReNEUAL Model Rules, 2014. 47.

6 This is reflected also in Art. 291 TFEU, see also Johannes Saurer: The Accountability of Supranational Administration: The Case of European Union Agencies. *American University International Law Review,* 24., 2008–2009. 432.

7 Case 9/56, Meroni v. High Authority [1958] ECR 135.

8 The most recent example of the ECJ applying Meroni is a post-financial crisis case, in which the UK was challenging the authority of ESMA – one of the new ESAs – regarding short selling (See: United Kingdom v. European Parliament and Council of the European Union, Case C-270/12 (2004)), see also Romano v. Institut national d'assurance maladie-invalidité, Case 98/80 (1981), or Tralli v. ECB, Case C-301/02 P (2005).

agencies under Book II of the Model Rules, since these type of organisations are currently unable to adopt rules under their own authority.

Book II on administrative rule-making covers not only the final acts, but also preparatory acts. This basically refers to the case of composite procedures, in which an agency prepares a draft rule that is later adopted by the Commission under Art. 290–291.[9] According to the explanations, this ensures that any agency or body that is in charge of drafting the actual content of acts is bound by the model rules procedure.[10] In comparison to the previous point, this type of procedure is more in line with the current state of agency rule-making. This might seem as a subtype to the first point of the scope of Book II, a rule-making procedure of the Commission, however, an agency can gain significant powers through this procedure by basically determining the content of an administrative rule. Although officially the Commission has the exclusive authority under the Treaty to adopt delegated administrative rules,[11] for example the new European Supervisory Authorities can gain decisive control over the single financial rule-book through proposing Binding Technical Standards or adopting non-binding guidelines that could influence the direction of future legal measures.[12]

The explanations following the model rules on rule-making clarify that even though there is a reference to Art. 291, the scope of the model rules does not cover rules adopted by national authorities. This exclusion is understandable, since were national authorities to be included, all national laws on general administrative procedure rules become superfluous. It would also mean an intrusion into national sovereignty inconceivable in the current state of the harmonisation of administrative law.

The drafters also excluded informal rules such as guidelines and publications – so basically soft law legal sources. The main argument for this was that the added value of their informality is the very fact that they are adopted in a more flexible manner.[13] Later on the explanations included some clues about a possible multiple-tier approach for the formal and informal rules, which would entail a normal procedure and as a deviation from that both a simplified, expedited one

9 ReNEUAL Model Rules, 2014. 47.

10 ReNEUAL Model Rules, 2014. 48.

11 Article 290–291. TFEU.

12 See Veil (ed.): *European Capital Markets Law.* Oxford, Hart Publishing, 2013. 112–113.

13 ReNEUAL Model Rules, 2014. 50–51.

for informal and non-controversial rules and a more formal one for controversial issues.[14]

Regarding the adoption of administrative rules, Book II has proposed a "consultation and participation procedure",[15] in which the general public and persons affected are made aware of the draft and invited to participate in a consultation. So as a first step of administrative rule-making, all draft rules shall be made public even at the stage of planning, when there is only a title and a short description of the objectives of the proposed rule. Book II proposes rules on drafting by requiring that rules be well prepared, meaning that some kind of impact assessment, probably a cost-benefit analysis shall be conducted by the drafters. When the draft is sufficiently prepared, the consultation procedure starts on a central EU website. As a procedural guarantee, Book II offers a two-tier approach to attract possible commentators. All drafts should be made available to the general public and everyone would be able to take part in the consultation on the website, nonetheless, those who are particularly affected by the proposed rule would be directly contacted to give them an opportunity to comment. This way – in theory – all interested parties would have a chance to influence the proposed rules, not only those actors who have significant economic power and resources to track the developments in rule-making. As a further guarantee for the interested parties, all comments submitted throughout the consultation period shall be made public as well, consequently, commentators would be able to make comments on the comments. Once this consultation procedure is over, the drafters of the act are responsible for creating a reasoned report that reflects the major comments and how these were or weren't taken into account in the adoption of the final act.[16] This ensures that although the drafters are not obligated to accept all or even any of the comments, at least they have a duty to shed some light on the considerations underlying the final version of the act.

Yet the whole consultation and participation procedure could be side-stepped under the expedited procedure.[17] In this case, first the act is adopted and the consultation procedure follows later, as a result of which the previously adopted act may be amended. The Model Rules are even proposing a so-called sunset clause, in order to avoid that the rule-makers adopt a rule in an expedited procedure, but refuse to start the consultation and participation procedure

14 ReNEUAL Model Rules, 2014. 53.

15 ReNEUAL Model Rules II-4 paragraph.

16 ReNEUAL Model Rules II-5 paragraph.

17 ReNEUAL Model Rules II-6 paragraph.

afterwards. Under the sunset clause, a rule adopted in an expedited procedure automatically losses its validity after 18 months.[18] Nonetheless, Book II is silent about the instances or reasons giving rise to the expedited procedure. The use of the expedited procedure has to be reasoned, still it provides a great discretion for rule-makers to decide on side-stepping the normal procedure.

2. Administrative rule-making in the United States as a comparison

The Model Rules admittedly drew on the system of agency rule-making in the United States, the rules of which are laid down in the Administrative Procedure Act of 1946 (the APA). It was clearly an inspiration for the rule-making procedure, and possibly for the whole structure of the Model Rules.[19] The institutional scope of the APA is, however, different than the scope of the Model Rules, since it covers all agency action. In the US legal system this means that the APA covers the rule-making of every federal governmental entity, ranging from departments to independent agencies.[20] The scope of the APA – similarly to the Model rules – covers both rule-making and adjudication (or single case decision-making). The APA defines the two categories in §551. According to this, 'rule-making' is an "agency process of formulating, amending or repealing a rule", while 'adjudication' is an "agency process for the formulation of an order". The definitions of 'rule' and 'order' were created in relation to each other. The same paragraph of APA states that a 'rule' is "the whole or a part of an agency statement of general or particular applicability and future effect designed to implement, interpret, or prescribe law or policy or describing the organisation, procedure, or practice requirements of an agency". By contrast, 'order' is a residual category that contains "the whole or a part of a final disposition, whether affirmative, negative, injunctive, or declaratory in form, of an agency in a matter *other than rule-making* but including licensing".

The APA envisioned two possible procedures to adopt a rule, one is called formal rule-making which interestingly shows similarities to single case decision-making, as it entails a trial-like hearing and a lengthy procedure.

---

18 ReNEUAL Model Rules II-6 (2) paragraph.

19 See the reference in Book II to the APA, ReNEUAL Model Rules, 2014. 53.

20 Strauss et al.: *Gellhorn and Byse's Administrative Law: Cases and Comments.* 11th Ed., New York, Foundation Press, 2011. 12.

Probably due to the impracticality of such a procedure, it is not really used anymore.[21] Instead, all rules are adopted through the so-called informal rule-making procedure. It is also referred to as notice and comment procedure, due to the fact that its basis is the requirement to publish all drafts and allow the interested parties to comment.[22] It can be easily recognised that this is quite similar to the consultation procedure in the Model Rules. Under the APA the agency must give notice and publish the proposed rule, which is followed by the comment period, which cycle can be multiplied based on the comments received. This is followed by publishing the final rule and a so-called concise general statement, which is akin to the reasoned report requirement in the EU.

Somewhat surprisingly, even the informal rule-making procedure has proved to be complicated and lengthy, as the Supreme Court has been gradually interpreting the initially confined set of APA provisions. The Court created more and more constraints to the flexible rules, which has resulted in the ossification of rule-making.[23] Just as an example, the Court created the so-called "logical outgrowth test", which demands of agencies that the final adopted rule must be a logical outgrowth of the initial proposal. So if due to the comments the agency decides to make significant changes to the final rule, then the whole notice and comment procedure has to start all over again.[24] With this and other legal constraints, reaching a final rule in an economically significant issue might take an agency up to six or eight years. This situation also led to side-stepping the informal rule-making procedure and creating interim rules and direct final rules, which are based on the same idea as the expedited procedure of the Model Rules, i.e. where an agency first adopts the rule and the comment procedure follows afterwards.[25]

An interesting comparison can be observed between the Model Rules' approach towards soft law sources and APA's model for policy statements and interpretative rules. As it was referred to the Model Rules explicitly exclude soft law sources from their scope, meanwhile the APA covers these. Even though all these types of rules are subject to the rules of the APA, there's a distinction between the so-called legislative rules, which are the rules adopted through the notice and comment procedure and interpretative rules or policy guidelines,

21 Peter L. Strauss: The Rule-making Continuum. *Duke Law Journal,* 41. 1992. 1466.

22 Strauss (1992) op. cit. 1467.

23 Richard J. Pierce: Rule-making Ossification is Real: A Response to testing the Ossification Thesis. George Washington Law Review, 80., 2012. 1496.

24 United Mine Workers of America v. MSHA, 407 F.3d, 1250, 1259-60 (D.C. Cir. 2005).

25 Ronald M. Levin: Direct Final Rule-making. *George Washington Law Review*, 64., 1995. 1.

which do not have to go through the notice and comment procedure itself, instead, they are listed under the exceptions.[26] Nevertheless, other provisions of the APA apply to these too, for instance they must also be published properly.

Consequently, the concepts are similar at the point where these soft law sources do not have to be exposed to public consultation procedure. However, since interpretative rules and policy guidelines fall under the scope of the APA, the same rules of judicial review apply to them as to legislative rules. Therefore, federal courts have the right to annul them, for example if the duties created by them are "not fairly encompassed within the interpreted regulation",[27] i.e. basically when they try to create entirely new obligations. Although non-legislative rules (interpretative rules and policy guidelines) are not supposed to carry the force of law under the system of the APA, as a practical matter, they are often relied on as if they were binding rules. Consequently, the federal courts gradually developed a complex system of case law to make sure that soft law sources do not impose obligations that can be established only through normal rule-making.[28]

3. Judicial review as one of the most important questions of administrative rule-making

As it can be gleaned from the above, the rule-making procedures are very similar in the Model Rules and in the APA, however, the creation of procedural rules is a lame duck without the proper remedies against the breach of the same, most importantly: judicial review.

The Model Rules intentionally excluded all questions of judicial review from their provisions, nevertheless, it is a given under Art. 263 of the TFEU. The recent *Inuit* decision of the ECJ interpreted this provision and stated "that the European Union acts which may be the subject matter of an action for annulment before the Courts of the European Union are (i) legislative acts and (ii), other binding acts intended to produce legal effects vis-à-vis third parties, and the latter may be individual acts or acts of general application. Those acts may […] be the subject matter of an action brought on grounds of lack of

[26] Robert A. Anthony: Interpretative Rules, Policy Statements, Guidances, Manuals, and the Like – Should Federal Agencies Use Them to Bind the Public? *Duke Law Journal,* 41., 1992. 1311.

[27] Air Transport Association of America v. FAA, 291 F3d 49 (D.C. Cir. 2002).

[28] United States v. Mead Corp, 533 U.S. 218 (2001), Skidmore v. Swift & Co, 323 U.S. 134 (1944).

competence, infringement of an essential procedural requirement, infringement of the Treaties or of any rule of law relating to their application, or misuse of powers"[29].

So it seems that judicial review is provided against legally binding acts of the Commission and bodies, offices or agencies, however, soft law legal sources are excluded, just as from the Model Rules itself. This might seem a logical step, supposing that soft law sources do not impose real obligations, thus, it would be reasonable to leave them out of both the rule-making procedure and the judicial review of rules. Nonetheless, soft law sources (such as communications, publications etc.) are often relied on as "hard law", consequently excluding these documents from the procedural rules and judicial review might lead to adverse effects for the regulated community. Moreover, it encourages rule-makers to side-step the normal rule-making procedures and try to use soft law sources to influence the regulated parties' activities.

As a counterpoint, in the US ever since the groundbreaking *Marbury v. Madison* decision,[30] federal courts have the right to annul all kinds of administrative rules, including soft law documents. This power is also based on the organic statutes delegating the rule-making power, or directly on the APA. The APA acts as a background rule in this regard and states that "a person suffering legal wrong because of an agency action or adversely affected or aggrieved by agency action within the meaning of the relevant statute, is entitled to judicial review".[31]

The standard of review in the US system for administrative rules is a fine-tuned system created by a long line of judgements by the Supreme Court. There are separate standards for policy considerations and legal questions, behind which the idea is that the Court allows greater deference to the administrative rule-makers in policy considerations, while the judicial review is more searching in legal questions, including the breach of procedural rules. A policy consideration in a rule is only to be annulled if it is clearly arbitrary and capricious, while for legal questions the courts look into the proper use of procedural requirements or evidence.[32]

Naturally, creating judicial review is only an effective remedy, if the standing provisions are lenient enough, so that the affected parties can have access to

[29] C-583/11 P of the ECJ in Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council (3 October 2013) point 52.

[30] Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

[31] See Art. 702 of the APA.

[32] Richard J. Pierce: *Administrative Law*. New York, Foundation Press, 2012. 39–47.

courts. As it has been mentioned, due to the long practice of the Supreme Court in reviewing administrative rules, the APA procedural rules have become less flexible and the adoption of a rule takes longer. This phenomenon must have concerned the drafters of the Model Rules as well, as the explanations attached to them state that the ossification of the rule-making procedure in the EU is not likely, since the standing provisions are different at the US courts than at the ECJ.[33]

Nevertheless, the US standing provisions are far from being lenient either, since a claimant must prove the existence of three criteria to challenge an agency action: injury in fact (injury that is concrete and particularised, actual and imminent), causality between the injury and the agency conduct, and redressability.[34] So for example in the case of *Lujan v. Defenders of Wildlife*,[35] even though the agency clearly violated the consultation requirement in an environmental case regarding endangered species, the Defenders of Wildlife's general grievance claim that argued on the grounds of aesthetic injuries, could not gain standing, because the injury was not concrete and particularised.

The EU standing provisions could be summarised also from the *Inuit* decision. It stated that Article 263 TFEU makes a clear distinction between the right of the European Union institutions and Member States to institute proceedings, on the one hand, and the right of natural and legal persons to do so, on the other. Thus, the second paragraph of Article 263 TFEU grants the European Union institutions there listed and the Member States the right to challenge, by an action for annulment, the legality of any act covered by the first paragraph, and it is not a condition of that right being exercised that any legal interest in bringing proceedings is established. On the other hand, as regards the right of natural and legal persons to institute proceedings, the fourth paragraph of Article 263 TFEU provides that "[a]ny natural or legal person may, under the conditions laid down in the first and second paragraphs, institute proceedings against an act addressed to that person or which is of direct and individual concern to them, and against a regulatory act which is of direct concern to them and does not entail implementing measures".[36]

---

33 ReNEUAL Model Rules, 2014. 53.

34 Strauss et al. op. cit. 1256

35 Lujan v. Defenders of Wildlife, 504 U.S. 555 (1992)

36 C-583/11 P of the ECJ in Inuit Tapiriit Kanatami and Others v Parliament and Council (3 October 2013) point 54.

According to that case-law and particular, the *Plaumann* decision of the ECJ,[37] natural or legal persons satisfy the condition of individual concern only if the contested act affects them by reason of certain attributes which are peculiar to them or by reason of circumstances in which they are differentiated from all other persons, and by virtue of these factors distinguishes them individually just as in the case of the person addressed.

4. Administrative rule-making in Hungary compared to the Model Rules and the APA

It is rather clear if the Hungarian CXL Act of 2004 on the rules of administrative procedure (Ket) is compared with either the Model Rules or the APA that the Hungarian model is quite different, in terms of administrative rule-making. Unsurprisingly, in our administrative law system administrative rule-making and single case decision-making form two separate systems. It could be argued that from the standpoint of public participation, which is the focus of both the Model Rules and the APA, the difference between including administrative rule-making into the general administrative procedure act is a technical issue. The CXXXI Act of 2010 on public participation in legislation initiates such notice and comment procedures for all legal sources/acts drafted by ministries. Thus, it can be said that the Hungarian system is already equipped with a notice and comment procedure for administrative rule-making.

Nevertheless, the distinction between the two regimes becomes apparent once we take a look at the judicial review process. The clear-cut separation between the judicial review of single case decision-making by the general courts and of administrative rules by the Constitutional Court and to some extent by the Curia creates a certain "grey area" of normative actions, against which remedies are currently flawed.

On the one hand, there are administrative rules that directly affect rights and obligations of individuals. Local government regulations on buildings under local architectural heritage protection can serve as an example.[38] In this case the administrative rule is outside the scope of the general administrative procedure act, so the adoption process of this act is not safeguarded by all its

[37] Judgment of the Court of 15 July 1963., Plaumann & Co. v Commission of the European Economic Community. Case 25–62.

[38] See § 57 of the Act LXXVIII of 1997.

legal guarantees. More importantly, judicial review against these administrative rules might not be adequate or available for the individually affected parties, since they are not able to directly challenge such a rule before the regular administrative law courts. These administrative rules can only be challenged at either the Constitutional Court or at the Curia, but the scope of potential petitioners is limited to the government, a number of members of Parliament, the Ombudsman, the President of the Curia or the Attorney General for the Constitutional Court,[39] while to governmental authority exercising legal oversight over local governments, the Ombudsman and individual judges in case of the Curia.[40] As a result, individuals affected by the local government decree on local architectural heritage protection first have to convince one of the above mentioned institutions to initiate a procedure at the Constitutional Court or at the Curia, but they have no direct access to judicial protection.

On the other hand, there are certain actions with normative content that are adopted in an individual decision. For example the decisions of the competition authority regarding abuse of a dominant position.[41] Although in this case the rules of general administrative procedure apply, judicial remedies are only available for the parties effected by the individual decision, not all parties affected on a certain market. Thus, if the obligations imposed on the parties of the procedure later adversely affect other actors of the market, they cannot challenge the practice of the authority, because they lack standing before the courts.

Both the EU Model Rules and the US APA offer a solution to this "grey area". They promote that administrative rules should be acknowledged as such and be brought under the scope of the general administrative procedure act. In the case of individual decisions enacted in rules this would mean that not only would individual rights be better protected, but also it could open the door to judicial control by the administrative courts. Meanwhile, in the case of administrative rules adopted in an individual decision, this would provide remedy for a wider group of interested parties at the courts.

39 Art 24 of the Fundamental Law on the Constitutional Court.

40 § 48 of the CLXI Act of 2011 on the organisation of the judicial system.

41 § 21 of the LVII Act of 1996 on the prohibition of unfair and restrictive market practices.

IMPLEMENTATION OF DATA PROTECTION PRINCIPLES IN THE SCOPE OF THE ACT ON THE GENERAL RULES OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AND SERVICES

Katalin HORVÁTH-EGRI*

Data protection having a peculiar effect on many fields influences the procedures of public administration, as well. This paper is composed of two parts. The first part provides an outlook on how European data protection principles and national data protection regulations are employed and what impact these principles have on the legislation on administrative proceedings and services, it will discuss the relations of two relevant acts: the Act CXII of 2011 on the Right of Informational Self-Determination and on Freedom of Information (hereinafter referred to as Data Protection Act) and the Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services (hereinafter referred to as Act on Administrative Proceedings). In the second part of the paper, having regard to the reform of data protection in the European Union, some important aspects of the draft General Data Protection Regulation[1] will be highlighted in respect of the relation of the Data Protection Act and the Act on Administrative Proceedings and ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure (hereinafter referred to as ReNEUAL Model Rules)[2].

* Legal advisor (Office of the Commissioner for Fundamental Rights, Hungary).

1 http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0212+0+DOC+XML+V0//EN latest version as adopted by the European Parliament on 12 March 2014.

2 http://www.reneual.eu/publications/ReNEUAL%20Model%20Rules%202014/ReNEUAL-%20Model%20Rules-Compilation%20Books%20I_VI_2014-09-03.pdf

1. Data protection principles

Looking at the history of data protection it seems very practical to deal with the principal European legal instrument on data protection which is Directive 95/46/EC of the European Parliament and the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (hereinafter referred to as Data Protection Directive)[3]. The protection of this fundamental right was later enhanced by Article 16 (1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, and in compliance therewith by Article 8 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union[4] that stipulates that everyone has the right to the protection of personal data concerning him or her.

The Data Protection Directive was adopted in 1995, and it aimed at harmonising the national legislation on data protection in Member States, by this "the approximation of those laws must not result in any lessening of the protection they afford but must, on the contrary, seek to ensure a high level of protection in the Community"[5]. Since the directive left little room for EU Member States for exemptions, the result of the implementation in general shows relatively small diversity in the national data protection legislations, at least compared to the laws on public administration.

In Hungary, the first data protection act was adopted before the adoption of the directive, in 1992, and amended many times. The present Data Protection Act is in effect as of 1st January 2012.

Classic principles of data protection established decades ago have not changed much. (Latest developments will be discussed in the chapter on the reform of the present data protection regime.) Key principles enshrined in Article 6 of the Data Protection Directive are as follows.

Personal data must be processed fairly and lawfully. The processing of personal data is meant to be lawful if it is in accordance with the law, and pursues a legitimate purpose, and is necessary to achieve the purpose. Fair processing concerns the relation between the data subject and the controller, the transparency of the whole processing, that is providing proper information about the details of the processing, providing that data subjects may enforce their rights, in particular the right of access to their data and rectification, as well.

---

3 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31995L0046&from=en

4 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12010P&from=EN

5 Recital (10) of the Data Protection Directive

Personal data must be collected for specified, explicit and legitimate purposes and not further processed in a way incompatible with those purposes. The aim of the principle of purpose limitation is to ensure that the purpose of processing data is defined explicitly, clearly, and before the processing is started. If the data is further used for a different purpose, the legal authorization has to be ensured, primarily by law or by the consent to be given by the individual concerned. The processing of personal data for undefined or unlimited purpose is not treated as lawful.

The principle of data quality involves that only such personal data may be processed that are adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are collected and/or further processed. This principle establishes the requirement that personal data must be accurate and, where necessary, kept up to date. Every reasonable step must be taken by the controller to ensure that data which are inaccurate or incomplete, having regard to the purposes for which they were collected or for which they are further processed, are erased or rectified.

Personal data must be kept in a form which permits identification of data subjects for no longer than is necessary for the purposes for which the data were collected or for which they are further processed.

There are further requirements that derive from the Data Protection Directive and give guidance towards enhancing data protection.

The principle of accountability encourages data controllers to take effective measures to promote and safeguard data protection in their activities, data controllers have to bare the responsibility for the compliance.

The requirement of data security implies the obligation of the data controller or the processor to implement and ensure appropriate technical and organizational, procedural measures for the data processing, to prevent unauthorized access, alteration, forwarding, disclosure, deletion or destruction, from accidental damage.

2. The impact of data protection principles on the Act on Administrative Proceedings

The general and primary legislation which implements the European Data Protection Directive is the national Data Protection Act and which provides for the fundamental concepts and guarantees. For the enforcement of data protection principles the Data Protection Act sets down the requirements that

have to be complied with by the Act on Administrative Proceedings, the latter specifying the general legal basis for the processing[6].

It is noteworthy that a particular data processing may be assessed by applying the general and the sector-specific rules together. According to subsection 3 of Section 5 of the Data Protection Act "where data processing is mandatory, the type of data, the purpose and the conditions of processing, access to such data, the duration of the proposed processing operation, and the controller shall be specified by the statute or municipal decree in which it is ordered." The Act on Administrative Proceedings fulfils the requirements of the Data Protection Act in a separate chapter on data protection (Sections 17-17/A.). The purpose of the processing and the authorization are established in subsection (1)-(2) of Section 17: "During the period of the authority's proceedings, and also during the time required for the authority's services, the authority shall ensure that statutory secrets and the secrets obtained in the course of professional activities (hereinafter referred to as "privileged information") are not disclosed to the public in particular in the course of authorization of access to documents, in the course of hearings, in the process of drafting the decision and communicating it by means of a posted notice , and cannot be obtained by unauthorized persons, and that all personal data is sufficiently safeguarded."

The scope of data to be processed is regulated in subsection (2):"In the course of its proceedings and also during the time required for its services the authority shall have powers for the purpose of identification of natural person clients and other parties to the proceeding to process their: a) name; b) birth name; c) date of birth; d) place of birth; e) mother's name; f) home address; and g) personal data specified by specific other legislation and by local government resolutions by authorization of an act, limited to the type of data defined therein."

Further conditions of the processing, including the reference to the controller, access to the data are defined in subsections (3)-(5): "The authority shall be

[6] Article 5 of the Data Protection Act „(1) Personal data may be processed under the following circumstances: a) when the data subject has given his consent, or b) when processing is necessary as decreed by law or by a local authority based on authorization conferred by law concerning specific data defined therein for the performance of a task carried out in the public interest (hereinafter referred to as "mandatory processing"). (2) Special data may be processed according to Section 6, and under the following circumstances: a) when the data subject has given his consent in writing, or b) when processing is necessary for the implementation of an international agreement promulgated by an act concerning the data under Point 3.a) of Section 3, or if prescribed by law in connection with the enforcement of fundamental rights afforded by the Fundamental Law, or for reasons of national security or national defence, or law enforcement purposes for the prevention or prosecution of criminal activities, or c) when processing is necessary for the performance of a task carried out in the public interest concerning the data under Point 3.b) of Section 3."

authorized to obtain and process personal data in cases defined by law, to the extent deemed absolutely necessary to discharge its duties and for the provision of its services. The authority shall be authorized to have access to privileged information – subject to the provisions of specific other legislation in terms of procedures and scope – as it may be required in the course of its proceedings and during the time required for its services. The authority shall be authorized to disclose any personal data and privileged information it has obtained in the course of its proceedings or during the time of provision of its services to another body only if so permitted by law or if the data subject granted consent, with the exception if required for proceedings conducted for the same case as specified by this Act. The data subject's consent may be granted in the administrative disposition, or, if so permitted by the relevant legislation, by telephone after the electronic identification of the data subject, provided that the conversation is recorded by reliable means for the safeguarding of information."

Concerning the controller or the processor of the data, depending on the sector, separate acts specify the authorities where specific conditions might be applicable regarding the given processing and purpose, for instance in the field of law enforcement the specific issues of the data processing activities of the police acting as an authority are regulated by many instruments, the Criminal Code[7], the Code on Criminal Procedure[8], the Act on the Police[9], Act CLXXX. of 2012 on the cooperation with the Member States of the European Union in criminal matters etc.

Regarding the duration of the processing subsections (7)-(8) give guidance: "Upon the closure of its proceedings by final decision, the acting authority shall block the personal data obtained and processed during those proceedings. The authority shall store such blocked personal data until the documents of the case are discarded or archived, and shall be authorized to process such data only for the purpose of execution of its final decision, for monitoring the implementation of its final decision or for any appeal or review initiated in connection with its final decision, and may disclose them only to another body or person authorized for the processing of such personal data. The duration specified in Subsection (7) for the processing of personal data may be reduced by law."

Requirements of data quality and security are further defined in Section 17/A: "(1) As regards the identification data of natural persons used for the purpose

7 Act C of 2012 on the Criminal Code.

8 Act XIC of 1998 on the Criminal Procedure.

9 Act LXXII of 1994 on the Police.

of communication with such clients or with other authorities, the authority shall process such data separately from all other data with adequate technical solutions installed to prevent the interconnection of such registers even in the event where both registers are accessed without authorization. (2) The data subject's consent for authorization for the authority for the transmission of special data may be granted be either of the following methods: a) consent granted in the administrative disposition, b) consent granted in the client's electronic statement authenticated by the method specified in the administrative disposition. c) if so permitted by the relevant legislation, by telephone after the electronic identification of the data subject, provided that the conversation is recorded by reliable means for the safeguarding of information."

If we take into account the whole administrative procedure from the beginning (without being exhaustive: for instance ascertaining relevant facts, performing proceedings ex officio, petitions, closed processing of data, client statements, required disclosure of data, official documents, official instruments, issuing certificates, keeping records, registers and transferring information to other authorities therefrom, access to documents of the proceedings, decisions, remedy), it seems obvious that data protection has to be respected by the authority in course of its activities.

Chapter X of the Act on Administrative Proceedings focuses on electronic administration, an area where the importance of principles of data security and data quality principally prevail. In this chapter the conditions for electronic administration are established, including setting up and operating an electronic system of services, i.e. regulated electronic administration services which the state is obligated to provide, the processing of personal data and providing access of the client to electronic administration, in summary rules for the client gate are settled by providing means for enforcing informational self-determination for citizens, as well. Additional technical and lower standards are regulated in separate legislation. It has to be noted that a new generation of identification documents will be introduced next year, known as the electronic card or e-card, for the purpose of which the rules of the administration regarding registration, records, having relevance in terms of data protection, will be renewed. The e-cards is going to serve more functions, for example identification (biometric identification as well), passport, electronic signature. The legislation on information security[10] which provides for the security requirements of electronic

[10] Act L of 2013. on the Electronic Information Security. of Central and Local Government Agencies.

information systems of public bodies, will be reviewed at the same time.
In contrast, in terms of security and data protection whether to apply cloud computing might be useful to be assessed because processing data by means of such a system may carry several risks. A lower level legislation, a governmental decree[11] lays down the rules, requirements, authorization procedure for authorities which choose to utilize such a service. The legislation is in line with European expectations, i.e. the opinion of Article 29 Data Protection Working Party[12] on cloud computing[13]: „this Opinion examines issues associated with the sharing of resources with other parties, the lack of transparency of an outsourcing chain consisting of multiple processors and subcontractors, the unavailability of a common global data portability framework and uncertainty with regard to the admissibility of the transfer of personal data to cloud providers established outside of the EEA. Similarly, a lack of transparency in terms of the information a controller is able to provide to a data subject on how their personal data is processed is highlighted in the opinion as matter of serious concern. […] Security, transparency and legal certainty for the clients should be key drivers behind the offer of cloud computing services."

3. The administrative proceedings of the Data Protection Authority

The other side of the relation of the Data Protection Act and the Act on Administrative Proceedinga concerns the administrative measures of the national Data Protection Authority (hereinafter referred to as: DPA[14]).

Whereas according to Section 52 of the Data Protection Act any person may turn to the DPA „and request an investigation alleging an infringement relating

[11] Government Decree 301/2013. (VII. 29.) on the tasks and scope of authority of the National Electronic Information Security Authority and the information technology supervisor as well as the authority procedure of the National Security Authority.

[12] The Article 29 Data Protection Working Party was set up under Article 29 of the Directive 95/46/EC, it is an advisory body, and is made up of the representatives of the national supervisory authorities of Member States, a representative of the authority(ies)established for the EU institutions and bodies; a representative of the European Commission. It issues opinions or recommendations.

[13] http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2012/wp196_en.pdf

[14] Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Hungarian National Authority for Data Protection and Freedom of Information.

to his or her personal data or if there is imminent danger of such infringement"[15], the Act on Administrative Proceedings is not applicable in all cases the majority of which is dealt with as an ombudsman-like inspection. The Authority's investigations ensuing shall not be treated as administrative proceedings, and shall not fall within the scope of the Act on Administrative Proceedings"[16], except for two types of proceedings of the DPA: in administrative proceedings for data protection[17] and in administrative proceedings for the control of classified data[18].

The administrative procedure of the DPA is opened ex officio only, and it is not deemed to have been opened upon request even if the administrative proceedings for data protection were preceded by the DPA investigation launched upon notification. If, however, the DPA has conducted an investigation launched upon notification before the administrative proceedings for data protection, the notifier shall be informed on the opening of such proceedings, including its conclusion as well. The DPA starts the administrative proceedings for data protection if, the findings of an investigation launched upon notification or other evidence suggests any unlawful processing of personal data, and such unlawful processing: a) concerns a wide scope of persons, b) concerns special data, or c) is likely to cause a significant harm or damage. There is administrative time limit set in administrative proceedings for data protection which is two months.

In its resolution adopted in administrative proceedings for data protection the DPA may: a) order the rectification of any personal data, b) order the blocking, erasure or destruction of personal data processed unlawfully, c) prohibit the unlawful processing of personal data, d) prohibit the transfer of personal data to other countries, e) order the information of the data subject, if it was refused by the data controller unlawfully, and f) impose a fine. Imposing a fine is a new sanction in the practice of the DPA and it was introduced because data controllers werer not keen on showing to properly follow and comply with data protection requirements, and due to the ineffective former regulation. The resolution of the authority may be appealed before the court, though the Data Protection Act does not contain the regarding procedural rules, the Act on Administrative Proceedings regulate issues of appealing.

15 Subsection (1) of Section 52 of the Data Protection Act.

16 Subsection (2) of Section 52 of the Data Protection Act.

17 Sections 60-61 of the Data Protection Act.

18 Sections 62-63 of the Data Protection Act.

4. Reform of the present data protection régime

The legal framework of data protection has been under review the driver of which is the need for reflecting on the rapid technological developments and thus the challanges for the protection of personal data. The proposal of the European Commission for a General Data Protection Regulation[19] is a single set of rules on data protection that leaves the present framework and objectives and principles in effect, and confirms additonal principles like transparency, and will hopefully increase accountability, responsibility, and relaively new concept of right to be forgotten will be enhanced. The General Data Protection Regulation will remove the unnecessary administrative requirements of data controllers. It introduces in the legislation practical applications of privacy by design and privacy by default. Jurisdiction will be connected more to data subjects if data is processed outside the European Union. Independent national data protection authorities will be strengthened so they can better enforce EU rules. New Directive will apply general data protection principles and rules for police and judicial cooperation[20].

Based on the proposal organisations will only have to deal with a single national data protection authority (one-stop-shop). Chapter VI. of the General Data Protection Regulation defines the competence of the supervisory authorities. The general rule (competency on the territory of its own Member State), is complemented by the new competence as lead authority in case that a controller or processor is established in other Member State(s), to ensure unity of application. The provisions also adds some new elements to the powers of the authorities, including the power to sanction administrative offences[21]. Chapter VII. enforces co-operation by introducing rules on mandatory mutual assistance, rules on joint operations, and consistency[22]. Regarding enforcing measures of a supervisory authority, Section 63 lays down that such a measure of the supervisory authority of one Member State shall be enforced in all Member States concerned. Chapter VIII provides rules on remedies, liability and sanction and introduces the right to a judicial remedy against a supe rvisory authority.

---

19 http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_en.pdf

20 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012PC0010&from=en

21 Sections 51–53. of the General Data Protection Regulation.

22 Sections 55–57. of the General Data Protection Regulation.

In respect of administrative proceedings and co-operative or joint mechanisms some aspects of the Act on Administrative Proceedings may be useful to be referreed to. When an administrative decision of an authority of another country is in question, provisions of the Act on Administrative Proceedings[23] on international legal assistance and on enforcement of foreign decisions[24] may be applicable.

In relation with the Data Protection Act and the powers and competences of the DPA, i.e. the authority's investigations are not treated as administrative proceedings, and do not fall within the scope of the Act on Administrative Proceedings, current rules do not empower the DPA to be able to comply with the investigative and enforcing mechanisms proposed by the General Data Protection Regulation. Amending the national data protection legislation, so that the DPA can acknowledge legitimately decisions of other DPAs (lead authority) for instance, is inevitable for a clear, consistent and reliable legal practice, effective supervision and enforcement of data subjects rights.

Requirements arising from European data protection principles and Directive 95/46/EC (and responding to the General Data Protection Regulation, as well) constitute an important part of ReNEUAL Model Rules. Book V focuses on the concept of mutual assistance, "a basic form of support between authorities in the exercise of administrative tasks"[25]. While Book VI. Deals with inter-administrative information management activities. ReNEUAL Model Rules provide for guiding rules in respect of data protection and administrative proceeding mostly when one has to deal with composite procedures or shared information management mechanisms, where the ReNEUAL Model Rules would be applicable concerning not only European institutions but Member State's authorities (performing duties of administrative nature), as well.[26]

[23] Sections 27-28 of the Act on Administrative Proceedings.

[24] Sections 137-138 of the Act on Administrative Proceedings.

[25] P. 199 in ReNEUAL Model Rules. Book V.

[26] Book III. of ReNEUAL Model Rules.

THE HISTORY OF THE HUNGARIAN ADMINISTRATIVE JURISDICTION

E. Írisz HORVÁTH*

1. Theoretical background of the administrative jurisdiction

Throughout our life we meet offices and authorities, which establish rights and obligations for us. These offices and authorities are parts of the administrative system and exercise the executive power.

Against the administration there is a general need for municipal administration and for the protection of the legality of the administration. As one of the preconditions of the realization of this last one we can regard the judicial control on the administration. This works in various countries as independent administrative court and on other countries it is realized as part of the civil jurisdiction. In Hungary there is no administrative jurisdiction de lege lata,[1] the judicial review of the administrative decisions is a part of the civil justice.

The administrative authorities (by their nature) in most of the cases establish rights and obligations for themselves. There is no such a perfect state which could eliminate the bias of every action by means of internal control. It cannot be left to the interested parties to bring the infringements to an end, the elimination of the violation of law in the law enforcement must be ensured with external control. This organ can only be an outsider, independent judicial organ.[2]

This control can be realized in the most effective way, if the revision of the administrative actions is achieved by independent courts. Moreover, it is also very important, that the judicial control of the administrative decisions would

* Junior Assistant Researcher (PPKE JÁK).

1 PATYI, András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról.* Budapest, Logod Bt., 2002. 228.

2 KOZMA, György – PETRIK, Ferenc: *Közigazgatási perek a gyakorlatban.* Budapest, A Deák Ferenc Jogakadémia könyvei – KOTK Kft., 1994. 10.

cover not only certain cases but most of the cases, especially those cases which are important for the citizens.[3]

It is a measure of the constitutionality whether a state allows or not – and if yes to what extent – to submit itself under the control of an independent court mentioned above. Whereas there are three criteria of a constitutional state:

- distribution of the state powers;
- unconditional regime of laws, and deriving from these two criteria;
- self-restraint of the state.[4]

The realization of the third criterion premises the existence of the administrative jurisdiction. The importance of this is at least so much as the importance of the constitutional court and its effect on the everyday life of the citizens is much more. This cannot be regarded as a simple resolution of the state organization, it is much more, a new opinion of the civil society about the acts, the law and the authorities, because today there is no greater offense to say about an act that it is unconstitutional and about an administrative decision that it is breaking the law and that is why they must be annulled.[5]

Accordingly, the administrative jurisdiction is one of the guarantees of the civil legal security. However a state has to „grow up" to this as to every legal guaranties. István Stipta identified three preconditions which should be granted to develop the judicial control of the public administration:

- the administration and the jurisdiction should be isolated from each other in the sense of the constitution;
- the customary character of the administrative rules should be stopped: the ranges of the state's actions should be regulated by acts and their activity should be determined at least by decrees;
- there should be a social expectation to save the civil rights: the opinion which stresses the primacy of the state interest should be pushed into background.[6]

These preconditions were realized in the individual states in different times and in different forms. Thus, we can say that every state has its own administrative jurisdiction with specific structure and operation.

In the legal history of Hungary these preconditions came into being very slowly and shakily: this is what will be discussed in this study.

---

[3] Ibid.

[4] Kozma–Petrik op. cit. 9.

[5] Ibid.

[6] Stipta, István: *A magyar bírósági rendszer története.* Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997. (1997a) 136.

2. Administrative jurisdiction in feudal Hungary

The three preconditions of development of the judicial control on the administration mentioned above had to come into being also in Hungary to raise the idea of the administrative jurisdiction at all.

In the long feudal period of our history all three preconditions were missing, because

- the dicasteriums which assumed the central responsibilities of the administration, served also as judicial forums, as well as the counties and the free royal cities had both administrative and judicial function,
- the state administration was regulated by public law usages, provisions and instructions of dicasteriums and municipiums (thus the requirement of the legal regulation of the administration did not arise in principle), and
- due to the feudal boundaries could not develop the demand of the society on freedom, the general right to appeal as guaranteed national right was unknown against the decisions of the state authorities.[7]

Because of the lack of these three preconditions, before 1848, real administrative jurisdiction did not exist in Hungary.

3. Changes in 1848

The changes in 1848 built up a very important condition of the legal defence against the administrative actions, because with the declaration of the equality before the law, the non-feudal persons of past times could also put up for judicial protection against the actions taken on behalf of the state. The other requirement, namely the distribution of state powers could be realized just in part, so the relationship between the administration and the jurisdiction was not exonerated, the structural sharing of this two state power was not tried. Of course, it could also not amount to constitutional regulation of the implementation.[8]

[7] Stipta (1997a) op. cit. 136–137.

[8] Stipta (1997a) op. cit. 137.

However, some provisions of the acts in April 1848 contained rules which created the theoretical possibility and general outlines of the judicial control of the public administration.[9]

Act III of 1848 established a state council, its Article 19 planned to set up a state council in Buda-Pest for discussion on public affairs of the state. On the composition of this body the Act gave only so much orientation, that the rapporteur-counsellors of the Hungarian royal court chancellery will get place in this body. (Art. 22) In regard to this reform issued a lot of interpretation. The less optimistic persons said that this council would be only a new camarilla, which would have been located to Hungary.[10] After the concerned senior civil servants at the Chancellery, this new forum would have had a kind of a public law judicial function in the connection of the judgement of nullity cases, which was a part of its jurisdiction earlier. According to an other group of the commentators, the drafters of the Act thought already in 1848, that this body would have had peremptory jurisdiction on conflicts of jurisdiction of the state organs. At the beginning of the dualism, certain politicians found this forum suitable for the legal defence of the citizens against the state, too.[11] In the course of the parliamentary debates in 1871, Ferenc Pulszky declared, that for the administrative and public law legal defence only the provisions of Act III of 1848 on the state council should be implemented, because this body would provide enough constitutional guarantees against the execution and it would be available for the interpretation of the proposals of the government referred to the parliament.[12]

Act V of 1848 ensured the central board's jurisdictional power within limits. It privileged the central boards ordered to establish in certain cases with jurisdictional power, too. According to Article 19 of the Act, this board should decide on several complaints against administrative decisions (e.g. because of missing from electoral register). The central boards decided cases referred to them definitively, the government had no possibility to change the decisions taken.[13] The peremptory board formulated on the contemporary principle of

[9] Stipta (1997a) op. cit. 137–138.

[10] Gergely, András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. In: Pölöskei, Ferenc – Ránki, György (eds.): *A magyarországi polgári államrendszerek*. Budapest, ELTE, 1981. 56.

[11] Stipta, István: A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 1997/3. 117. [Stipta (1997b)]

[12] Speech of Ferenc Pulszky. *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának Naplója*, Pest, 1870. X. kötet. 245.

[13] '*A közigazgatási bíróságokról szóló 510. sz. törvényjavaslat előzetes tárgyalására kiküldött bizottság jelentése.*' Országos Levéltár K2, 1892-1896. (1894-8283. sz.) 5.

popular representation, it represented the constituencies, municipal magistrates obtained some place in it. In important administrative competences this was the first really operative board with judicial power.[14]

However, because of the tragic end of the revolution and war of independence the laws from April 1848 did not have real impact to this area. Thus, in the case of the administrative jurisdiction they could lay down only the outlines and the principal demand.

4. Pursuits of establishment of administrative jurisdiction after the compromise

After the compromise between Hungary and Austria in 1867 it was possible to implement the acts from 1848 and the concretisation of the ideas about state organization. The contemporary governing party did not plan the establishment of the administrative jurisdiction at that time. Namely, they were afraid, that the administrative court would weaken the state will, it would control the ministerial self-sufficiency, as well as it would enhance the separative process in that time, when the country is shared in nationality and political aspects. The opposition, which defined itself as public law, did also not demanded the establishment of an institute which limits the power of the government, it concentrated on serious believed questions.[15] There was a large theoretical uncertainty about this question, the clarifying academic debates was missing as well. The example of Austria[16] did also not incite to the establishment of this legal institution.[17] Of course, it did also not encourage the establishment of the administrative jurisdiction that several constitutional structures[18] missed.

With the making of the Act on Judicial Organization (Act IV of 1869) was completed a very important requirement of the establishment of the administrative jurisdiction: the separation of the jurisdiction and the execution

[14] Csizmadia Andor: *A magyar választási rendszer 1848-49-ben. Az első népképviseleti választások*. Budapest, ELTE, 1963. 69–70.

[15] E.g. the criticism of the compromise, the autonomy of the counties and the principle of election.

[16] In Austria was established the Imperial Court in 1869, which acted in cases of breach of constitutional fundamental rights of citizens, but it had not competence on the revision of the non-legal decisions of the administration.

[17] Stipta (1997a) op. cit. 139.

[18] E.g. court system, which comply with the requirements of the era; clarification of the relationship between the central and the lower level administration; declaration of civil rights in acts.

came true. During the preparation of the Act the idea of administrative jurisdiction presented also itself to the tone of a commission submission, which proposed the extension of the competence of the ordinary courts on the legal defence against the administrative acts, too. However, this submission encountered great resistance, and this way it could not be realized.[19]

Article 1 of the Act on Judicial Organization pushed back the extension of the competence of the ordinary courts on uncertain administrative cases[20], because it declared: 'the administrative and the judicial authorities are not allowed to meddle in each other cases'.[21]

Act IV of 1869 was forward looking also in that regard, that it fixed the role of the jurisdiction against the execution and with its Article 19 it subordinated the administration to the acts. Pursuant this Article the judge 'had to act according the acts and the decrees arisen and published by acts'. Therefore, the question was answered in accordance with the contemporary constitutionality requirements, however the greatest practical question stayed open, namely the problem of the judgment on discretionary administrative acts.[22]

Article 25 of the Act on Judicial Organization entrusted unluckily the Ministry of Justice with the settlement of competence collisions between the courts and administrative authorities.[23]

During the parliamentary debate of Act XLII of 1870 on municipal authorities, the question of administrative jurisdiction had a very important role already. Kálmán Tisza raised the idea of the establishment of 'a non-partisan, independent judicial authority' in autonomous submission. The opposition thought also, that over the executive power the Parliament should not decide rather an independent court. However, the government-majority stood out against the establishment of a state court.[24] In the course of the debate on the municipality bill of 1871, the dispute started earlier, continued.[25] Finally, as result of a very close voting the necessity of the establishment of administrative jurisdiction was rejected.

---

19 During the debate of the Act on Judicial Organization, the Minister of Justice, Boldizsár Horváth made a promise, that the state tribunal will present a bill soon. This came true in 1880. Stipta (1997b) op. cit. 120–121.

20 In addition, it made a particular contradiction, because single acts made possible later to encounter the administrative decision before an ordinary court.

21 Stipta (1197a) op. cit. 140.

22 Ibid.

23 Stipta (1997a) op. cit. 141.

24 *Képviselőházi Napló*, Volume X. 1870. 33., 36–37.

25 *Képviselőházi Napló*, Volume XV. 1871. 116., 121.

Two Acts of the civil age administration, Act XLII of 1870 and Act XVIII of 1871 guaranteed for the government a broad field of action. The competence of the local boards narrowed, the legal margin of the regional governments became minimal, because the sheriffs representing the government got legal influence on local cases. The officers could be called to account only in cases, when their failure or act amounted to a crime, too. As we see, in this public law organization system the establishment of an administrative court which gives protection against every non-legal act or failure of the acting authority would have been especially important. However, this only happened in more than ten years.

In the early days of dualism, only one action happened in the field of the public law defence: Article 50 of the Act XXXIII of 1874 allowed appeal to the Curia in case of an infringement of electoral rights.[26]

Act VI of 1876 on administrative commissions tried to settle the question of the administrative jurisdiction. This board, which acted as a coordinator between state and self-government authorities, had and exercise control over the whole administration in the field of authorities. The new board had appellate competence just like the competence in the tradition of administrative jurisdiction in many cases (servant cases and disputes on people's school, child welfare or water-rights). Pursuant to the Act, the administrative commission or the subcommittees which were established for assistance its activity, could also decide in appeal and complaint cases based on petitions of citizens. However, the administrative commission could not compensate the administrative court. Its procedure was not contradictory, the appeal was often reconsidered by the same officers, who took the decision of the first instance.[27]

5. Direct antecedents of establishment the Hungarian Royal Administrative Court

The political and legal milieu changed slowly. In 1880 it was decided at a consultation on the administrative reforms in the Ministry for Home Affairs, that the general administrative jurisdiction must exist in Hungary. This was the first time, when the governmental agents were concerned seriously about the details of a future solution. Beyond that, a parliamentary decision ordered the

[26] Stipta (1997a) op. cit. 141.

[27] Stipta (1997b) op. cit. 121.

government that '[…] if an administrative court could not be regulated soon, for financial jurisdiction should be presented a proposal'.[28]

In the opening speech of the diet in 1881 there appeared the case of the administrative jurisdiction. After the expectation of the monarch '[…] the establishment of the administrative courts has to be effected as soon as possible'. From the opinion of the head of the state it turns out, that the legislature got to pre-sanctify for the establishment of more with each other in hierarchical relationship organ.[29]

The government made still in 1881 two drafts. According to the version published on 31th January 1881, the future special court would have consisted of administrative officers, judges of the high courts and laymen. This proposal faced great resistance from the public opinion. Pursuant the other idea from 24 September 1881, the government wanted to organize a full-time, independent court for the decision of disputes on financial questions. This proposal came to the chamber of deputies.[30]

Act XLIII of 1883 on Financial Administrative Court was sanctified on the 13th of July 1883 and published on the 21th of July 1883. This disposed to establish an independent financial court with seat in Budapest, which has the same grade and character as the Hungarian Royal Curia. The main achievement of the Act is that it was the first to allow in certain cases the revision of administrative decisions, namely it adopted the principle of judicial control of executive power. According to the modern approach, it guaranteed the citizens' individual right to claim against the administration and the effective legal defence of a part of the finances (typically in the field of fiscal and fee affairs).[31]

Article 1 of the Act had no taxation concerned the competence, it referred in general to, that all cases fall within the competence of the court, which are ordered to it by the act on tax treatment or other acts. The exact competence of the court could be laid down only with regard to the rules of Act XLIV of 1883 on the treatment of state taxes. The clearly administrative cases (deferment of tax payment, fining of municipal agents, statement of circumstances of irrecovability) stayed constant in the sphere of state interests, in these the highest forum to decide was still the Minister of Finance. The competence of the Financial Administrative Court did not cover the direct taxes, and it was

28 Stipta (1997a) op. cit. 141.

29 Stipta (1997a) op. cit. 142.

30 Ibid.

31 Stipta (1997a) op. cit. 148.

special in that regard, too, that it had competence only for revision of decisions of administrative commissions of municipalities, of commissions for direct tax opposition and of royal financial directorates. The court had no possibility to vary the measures or the decrees of the Ministry of Finance and to supervise its norms on reasons of expediency. For the decision of the potential disputes on competence the cabinet got empowerment.[32]

The procedure of the Financial Administrative Court was written,[33] it had not only power for cassation, but it could decide the merits.[34]

Of course, after the establishment of the Financial Administrative Court was the preparatory work on realization of general administrative jurisdiction in progress. As a result of this, with Act XXVI of 1896 the Hungarian Royal Administrative Court was born, in which the Financial Administrative Court was blended.

6. Function of the Hungarian Royal Administrative Court (1896–1949)

The Hungarian Royal Administrative Court was a supreme court which had two departments: the general administrative department and the financial department.

The president of this court was equal with the president of the Curia and the judges of this court had to comply with highly professional requirements.

The court had a written procedure with only one instance but with authority of reformation.[35]

The competence of the court was laid down in an itemized list. However, this list was modified more than a hundred times. In general it can be said, that about 80 percent of administrative decisions could be reviewed by the Hungarian Royal Administrative Court.[36] In practice, most of the cases were

[32] Stipta (1997a) op. cit. 148.

[33] Stipta (1997a) op. cit. 149.

[34] Gáspárdy, László – Wopera, Zsuzsa – Kormos, Erzsébet – Cserba, Lajos – Nagy, Andrea – Harsági, Viktória: *Polgári perjog különös rész*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 167.

[35] See more on the procedure: Csiba, Tibor: A közigazgatási bíráskodás alapvető kérdései. In: Imre, Miklós (ed.): *Közigazgatási bíráskodás.* Budapest, HVG-Orac, 2007. 24–25.

[36] Kiss, Daisy: A közigazgatási perek. In: Németh, János (ed.) *A polgári perrendtartás magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999. 1356.

tax and duty related, over and above cases in connection with the entitlement of representatives to duties and pension.[37]

During the more than 50-year-long existence of the Hungarian Royal Administrative Court there was a lot of intention and attempts to give the procedure more instances or to connect the court to the general court system, but nothing had a real result in practice.

7. Administrative jurisdiction between 1949 and 1989

Between 1949 and 1989 the administrative jurisdiction did not exist in Hungary aside from some cases. Thus, in cases related to legal basis and amount of state tax, as well as to certain duties, the financial and duty arbitration committees of the Ministry of Finance acted. Although in some cases, the appeal against the administrative decisions was allowed before the civil courts, but in the 1950's the state and political power became so concentrated that the judicial control on the activity of the executive organs became practically impossible.[38]

The topic of the judicial remedy against the administrative decisions came up again in 1957, when the Act on Administrative Proceeding was born. This Act brought from this point of view two very important changes:

- the Act gave explicit possibility for judicial remedy against such administrative decisions, which establish legal relationships
- it defined the most important types of the administrative decisions subject to review.[39]

Later the legislator steadily added new elements to the taxative list of the administrative decisions which are subject to review by the ordinary courts. In 1963, the respective rules of the Act on Administrative Proceeding were repealed and a new chapter was incorporated into the Code of Civil Procedure[40] under the title of 'Actions against administrative decisions'.

[37] Kengyel, Miklós: *Magyar polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris Kiadó, 2014. 424.

[38] Kengyel op. cit. 424–425.

[39] Kiss op. cit. 1356.

[40] Act III of 1952 on Code of Civil Procedure.

8. Administrative jurisdiction after the political transformation (1989)

In 1989 the legislators created the constitutional basis of the administrative jurisdiction with the amendment of the Constitution. Thus the administrative jurisdiction exists again since 1991, when the Hungarian Constitutional Court provided the making of the new rules on judicial review of the administrative decisions.

Act XXVI of 1991 was not an autonomous act, but a modification of three acts (Act on Administrative Proceedings, Act on Code of Civil Procedure and Act on Court Organization). Thus, the main rules of the administrative jurisdiction are now in the Code of Civil Procedure.

Chapter XX of the Code of Civil Procedure shall apply to actions for the review of administrative decisions. 'Administrative decision' shall mean:

- any decision rendered by an administrative authority, as defined in the Act on the General Rules of Administrative Proceedings, or by the head of such authority in an administrative action, as well as any ruling for ordering enforcement in the event of any breach of the obligation contained in the administrative agreement;
- the decisions adopted by local governments of communities as specified by law;
- any decisions of bodies, organizations and persons not covered by the mentioned, which, however, are rendered by specific other legislation under the scope of the Chapter. (324.§ Par. (2))

Administrative actions may be brought by the client or by any other party to the proceeding concerning provisions expressly pertaining to him. The action shall be brought against the administrative body that has adopted the decision to be reviewed. [327.§ Par. (2)]

The court procedure has a lot of own rules (this means: they are different from the general rules) and if we read these rules, we can feel that these rules are to some extent a foreign body in the Code of Civil Procedure.

This statement is supported by the fact that in the last fifteen years these rules were amended several times and from time to time the idea of creating an independent administrative jurisdiction appears. This idea is more than a dream today and in a few years we can talk about a new system of courts because of the existence of independent administrative jurisdiction in Hungary. We shall see!

A FIATAL OKTATÓK ÉS KUTATÓK ANGOL NYELVŰ SZEKCIÓJÁNAK ÖSSZEFOGLALÓI

The legal status of the procedure of the legal supervision of the Hungarian local governments – with international and historical outlook

HOFFMAN István, PhD

Az írás célja, hogy röviden bemutassa a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos magyarországi szabályozás főbb vonalait, különös tekintettel arra, hogy ez a tevékenység egy közigazgatási hatósági vagy pedig egy más jellegű közigazgatási tevékenységnek tekinthető-e, s így tartozhat-e a törvényességi felügyelet a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya alá. A problémakör alaposabb áttekintéséhez először megvizsgáltam a törvényességi felügyeleti tevékenység és eljárás főbb európai modelljeit, majd a magyar szabályozás történetének és a jogirodalomban kialakult főbb nézeteinek áttekintését követően elemeztem a hatályos jogi szabályokat.

A nemzetközi összehasonlítás körében kiemeltem, hogy – elsősorban az angolszász államokban – kialakult a közigazgatási eljárás tág értelmezése és az eljárási törvények ezt a tág értelemben vett közigazgatási eljárást szabályozták. Jóllehet ez a megközelítés hatott más nyugati demokráciákra is, azok többsége a törvényességi felügyeleti eljárást egy sajátos, közigazgatáson belüli eljárásnak és nem hatósági jellegű tevékenységnek tekintette. Amennyiben azonban arra tekintünk, hogy a hatósági eljárások széles körben védik az ügyfelek jogait, akkor azt mondhatjuk, hogy a hatósági eljárásnak minősítés erősebben védheti a helyi autonómiát.

Magyarországon a törvényességi felügyeletet hagyományosan egy sajátos, közigazgatáson belüli eljárásként értelmezték a jogszabályok. Azonban a Ket. 2014. január 1-jével hatályba lépett módosítása – amely a törvényességi felügye-

leti eljárást egy kivett eljárásnak minősítette – a contrario értelmezéssel ezt az eljárást is hatósági jellegűnek tekintette. Jóllehet ebből a szabályból mintha egyfajta széles hatósági eljárás fogalom körvonalazódna, azonban a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény és a törvényességi felügyelet eljárást rendező végrehajtási rendelete nem ezt a megközelítést követi: egy sajátos, a hatósági eljárás garanciáira kevéssé tekintő eljárásrendet alakított ki.

Language use in the context of European administration

Láncos Petra Lea, PhD

Az uniós intézményekre irányadó nyelvhasználati szabályokat a Tanács 1/58/EK rendelete tartalmazza. E szabályok az Európai Bíróság Kik-ügyben hozott restriktív döntése fényében nem biztosítanak alanyi jogot az uniós polgároknak arra, hogy az uniós intézményekkel, szervekkel és hivatalokkal való kommunikációjukban minden esetben az anyanyelvüket használják. Ehhez képest a 2014-ben közzétett ReNEUAL modell szabályok a nyelvi rendelkezések címzettjeit és az ügyfelek által élvezett nyelvi jogosultságokat eltérően határozzák meg, jelentősen kibővítve a címzettek körét és bizonyos esetekben tágabban (közigazgatási eljárások), más esetekben szűkebben (nyilvános konzultáció) vonva meg a nyelvhasználati jogosultságok határait.

Application Concerns of Sector-specific Procedural Requirements at EU and National Level? – Diverse Interpretation of Aarhus Convention Requirements by the CJEU

Szegedi László

Az európai integráció sajátos módon hat ki a tagállami közigazgatási eljárásjogra, közigazgatási perjogra, valamint a tagállami közigazgatási rendszerekre. Az uniós elvárások és jog – uniós szintű végrehajtásért felelős szervek hiánya miatt közvetett jellegű − végrehajtása máig a tagállami jogalkalmazók feladata. A közigazgatási eljárásjog, és a közigazgatási perjog általános szabályozása tekintetében elméletileg máig érvényesül a tagállami autonómia elve, míg a tag-

állami bíró az uniós jog bírájaként jár el. E tevékenysége ellátása során zsinórmértékeként máig az Európai Unió Bíróságának (EuB) több évtizedes gyakorlata által lefektetett hatékony és egyenértékű jogvédelem követelménye szolgál.

Ugyanakkor az egyes uniós rendelkezések végrehajtása során megmutatkozó deficit több szempontból is meghaladottá tette a közvetett végrehajtás és a tagállami autonómia fogalmai által meghatározott viszonyrendszert, amelynek révén felismerték az eljárásjogi pozíciók megerősítésének szerepét. A keresetindítási jog kiszélesítése a deficit leküzdésének egy olyan eszközévé vált, amely különös szerepet kapott az Európai Unió és a tagállami közigazgatási rendszerek, valamint közigazgatási bíróságok viszonyának meghatározásában. Az EuB ugyanis a Van Gend & Loos-ítélet óta szorgalmazza az uniós polgárok keresetindítási jogának kiszélesítését, mivel rájuk akként tekint, mint akik a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben elősegíthetik a tagállami bíróságok előtt az uniós jog végrehajtását. A kiszélesítési tendencia fejlődése különös fordulatot vett az Európai Unió Bíróságának legújabb, az Aarhusi Egyezmény (egyezmény) átültetéséhez kapcsolódó ítéleteiben. Az egyezmény – amely egyebek között szabályozza a környezetvédelemben a keresetindítási jog kiszélesítését – átültetésének vegyes egyezményi státuszából fakadóan két szinten kellett megtörténnie, mind a tagállami, mind az uniós jogalkotó aktusaival. Ennek okán szerkezetileg az egyezmény párhuzamba állítható a legutóbb megjelent. az EU eljárási modellegyezményének alapjául szolgáló könyvekkel, amelyek főképp a közvetlen, de a közvetett végrehajtás számára is útmutatóként kívánnak szolgálni. E kölcsönhatás aképp is felfogható, hogy az aarhusi követelmények átültetésének nem feltétlenül szektorspecifikus kihívásaiból következtetéseket lehet levonni az általános eljárásjogi szabályozásra vonatkozóan.

A luxemburgi esetjogban az aarhusi eljárásjogi követelmények érvényre juttatásakor sajátos ellentmondás húzódik. Tagállami szinten az EuB a közigazgatási eljárásjogi és perjogi szabályozásban érvényesülő tagállami autonómia kárára egyre gyakrabban juttatja kifejezésre aktivista szemléletét, amellyel szélesíteni kívánja az objektív, közérdekű jogvédelmi funkciót ellátó civil szervezetek keresetindítási jogát az egyezményre és a kapcsolódó uniós követelményekre hivatkozva. Ezzel e téren az EuB többek között a hatékony és egyenértékű jogvédelem biztosításaképpen, valamint az ágazatban megmutatkozó végrehajtási deficit leküzdéseképpen meghaladná az egyes tagállamok eljárásjogi tradícióit. Mindeközben a saját maga előtt folyó eljárásokban – függetlenül az egyezmény uniós szintű átültetésének kiterjesztett jogvédelmi céljától – az EuB változatlanul ragaszkodik a felperesi fellépés korlátozásához. A nem feltétlenül következetes hozzáállás indoka az, hogy az EuB álláspontja szerint a hatékony

és egyenértékű jogvédelem biztosításának szintje és feladata máig alapvetően a tagállamoké.

E jelenségek vizsgálata során nem tekinthetünk el attól, hogy az EU és a tagállamok viszonyában egyre inkább felerősödik a közvetlen végrehajtás szerepe. Ennek egyik egyértelmű jeleként erősödtek meg az utóbbi időben az uniós (szabályozó) ügynökségek. Ez előre vetíti annak a lehetőségét, hogy egyre gyakrabban fog az uniós polgár közvetlen kapcsolatba, adott esetben uniós hatósági jogviszonyba kerülni egyes uniós szervekkel. Mégis e kérdéskört az EuB gyakran az integráció kezdeti időszakához kapcsolódó esetjoga fenntartásával kívánja máig kezelni. Holott a puszta jogvédelmi kihívások ezt a szemléletet már sok szempontból meghaladottá teszik.

Az egyidejűleg konzervatív és aktivista szerepfelfogás elemzése, valamint az emögött meghúzódó szándékok feltárása következtetni engednek mind a jogvédelem európai fejlődésének irányára, mind az Európai Unió Bíróságának esetleges jövőbeni szerepfelfogására is. Álláspontom szerint pedig az uniós jogalkotónak főleg elsődleges jogi szinten, az uniós jogalkalmazónak pedig a EuB esetjogának újragondolásával először biztosítania kell a közvetlen végrehajtás egyértelmű alapjainak lefektetését. Sorrendiséget tekintve csak ezután következhet az esetleges eljárásjogi kodifikáció megindítása.

Directions for the regulation of legal remedies in the light of the Model Rules on EU Administrative Procedure

Pollák Kitti

A tanulmány célja az, hogy átfogó képet adjon az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kodifikációjáról. Vizsgálat tárgyát képezik továbbá az európai közigazgatási eljárási modellszabályok alapján az egyes jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatos dilemmák is. Megállapíthatjuk, hogy számos nyitott kérdés van még az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának szabályozásával kapcsolatban, melyek megválaszolását követően kerülhet csak sor az Európai Unió közigazgatási eljárásinak általános szabályozására.

Doctrines of legal consequences of administrative procedural irregularities in the case-law of the Court of Justice

Barabás Gergely

A híres 1957-ben hozott Algera-ügyben az Európai Bíróság az alábbi elvet fogalmazta meg: az uniós intézmények jogi aktusait főszabály szerint megilleti a jogszerűség vélelme, és ennélfogva 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. Ugyanakkor az uniós intézmények közigazgatási, illetve annak tekinthető eljárásai és aktusai különböző komolyságú és súlyú eljárási hibában szenvedhetnek. A jelen tanulmány célja az Európai Bíróságnak a témában „vezető" ítéletein keresztül, a Bíróság által használt azon elméletek, mércék bemutatása és rendszerezése, amelyeken keresztül a közigazgatási eljárási hibák és szabálytalanságok jogi következményeit levonja az esetjogban mind az uniós intézmények, mind a nemzeti hatóságok által az uniós jog végrehajtása során hozott közigazgatási aktusokkal szemben. Figyelemmel a rendelkezésre álló keretekre, a tanulmány a két vezető elmélettel foglalkozik: a nemlétezés doktrínájával és az oksági követelménnyel.

A nemlétezés doktrínája értelmében azok a jogi aktusok, amelyek olyannyira nyilvánvalóan súlyos szabálytalanságot hordoznak magukban, amit az uniós jogrend nem tűr el, olyannak tekintendők, amelyek semmilyen, még átmeneti joghatást sem váltottak ki, azaz azokat jogilag nemlétezőnek kell tekinteni. Ez a kivétel olyan két alapvető, bár néha egymással szembenálló követelmény közötti egyensúly fenntartását célozza, amelyeknek meg kell felelniük a jogrendszernek, nevezetesen a jogviszonyok stabilitásának és a jogszerűség tiszteletben tartásának. A nemlétezés megállapítására azonban csak kivételes és szélsőséges körülmények között kerülhet sor mint az aktus közlésének vagy kihirdetésének hiánya. A nemlétezés azt jelenti, hogy a címzettnek még időlegesen sem kell engedelmeskednie az aktusnak. Ezen elmélettel kapcsolatban a legfontosabb kérdés, hogy milyen jelek alapján ismerhető fel a jogi nemlétezés.

Az oksági követelmény elmélete azt jelenti, hogy egy eljárási szabálytalanság akkor vezethet a közigazgatási aktus hatályon kívül helyezésére, ha ezen eljárási hiba hiányában más tartalmú öntés születhetett volna, az eljárás más eredményre vezethetett volna. Ezen elv az Európai Bíróság számos ítéleteiben megjelenik, melyet a nemzeti jogrendszerek inspiráltak: a Bíróság alkalmazza – többek kö-

zött – a menedékjog, a vámjog, az állami támogatások joga, a versenyjog, a közszolgálati jog terén, a korlátozó intézkedések megítélésénél vagy a környezetvédelmi jogban jellemzően a közigazgatási eljárásban érvényesülő védelemhez és tisztességes ügyintézéshez való jog megítélése kapcsán. Alapvető kérdés e tekintetben a bizonyítási teher alakulása, mely különösen a környezetvédelmi jogban vált hangsúlyossá, illetve az is, hogy milyen körülményeket kell figyelembe venni a lényeges eljárási szabálysértés megállapíthatóságához.

A közigazgatási eljárási szabálytalanságok mikénti jogi következményei egyre nagyobb figyelmet kapnak a tagállamokban. Franciaországban az Államtanács a 2011-ben hozott nagy port kavart Danthony ügyekben tekintette át az esetjogát, és megpróbált egyensúlyt teremteni a közigazgatási aktusok törvényessége és a közigazgatási valóság között megpróbálván elkerülni a felesleges hatályon kívül helyezéseket és a túlzó formalizmust. Az új megközelítés szerint az olyan eljárási szabálytalanság is az aktus hatályon kívül helyezéséhez vezet, amely bár nem hatott ki az ügy érdemére, de valamely garanciától megfosztotta az ügyfelet. Meg kell azonban jegyezni, hogy e joggyakorlat nem mentes minden bizonytalanságtól, ugyanis eközben fenntartotta az oksági követelményt is, sőt olyan határozat is született ezt követően, amelyben azt tekintette garanciális elemnek a legfőbb közigazgatási bírói fórum, aminek érvényesülése más tartalmú döntést eredményezett volna a közigazgatási eljárásban. A magyar közigazgatási bírói gyakorlat hasonló dilemmákkal szembesül a napi jogalkalmazásban: a Pp. 339. § (1) bekezdésének értelmezésében az uniós megoldások ismerete segíthet e dilemmák feloldásában.

Is there a place for administrative rule-making within a general code on administrative procedures?

FORGÁCS Anna LL. M.

A tanulmány célja a ReNEUAL projekt keretében elfogadott közigazgatási eljárásjogi modellszabályok közigazgatási jogi jogalkotásról szóló könyvének feldolgozása összehasonlító jogi szempontból. A ReNEUAL modell szabályok alapvetően az EU közigazgatási eljárásjogi harmonizációjához nyújtanak támpontot, szakmai alapanyagot a tudomány oldaláról egy modelltörvény és a kapcsolódó indokolások, illetve magyarázatok segítségével. A modell szabályok második könyve a közigazgatási jogalkotás javasolt szabályait mutatja be, amely alapján a végrehajtási típusú normák megalkotása során a Bizottságnak, illetve az uniós

ügynökségeknek egy konzultációs eljárást kellene lefolytatniuk. Az e könyvbe foglalt eljárási szabályok nagy hasonlóságot mutatnia az Amerikai Egyesült Államok szövetségi közigazgatási törvényének szabályaival, így a tanulmány ezeket állítja szembe a javasolt uniós megoldással, kiegészítve mindezt a közigazgatási jogalkotás bírói felülvizsgálatának legalapvetőbb kérdéseivel. A tanulmány zárása rövid kitekintést nyújt a vonatkozó magyar szabályokra is.

Implementation of data protection principles in the scope of the Act on the General Rules of Administrative Proceedings and Services

HORVÁTH-EGRI Katalin

Az adatvédelem sajátos hatással bír több területen, így a közigazgatási eljárásban is. A jelen tanulmány két részből tevődik össze. Az első rész betekintést nyújt abba, hogy az európai adatvédelmi alapelvek és a hazai adatvédelmi szabályok hogyan alkalmazandók, és ezek milyen hatással vannak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályaira. A dolgozat megvizsgálja két releváns törvény viszonyait: az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXL. törvény (Infotv.), valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) kapcsán. A második rész, figyelembe véve az adatvédelmi jogi keret Európai Unióban folyó reformját, megvilágítja az Általános Adatvédelmi Rendelet-tervezet néhány fontosabb szempontját az Infotv. és a Ket., valamint az EU ReNeual Eljárási Modelljének viszonyát tekintve.

A közigazgatási bíráskodás története Magyarországon

HORVÁTH E. Írisz

Életünk során számos alkalommal kerülünk szembe különböző hivatalokkal, hatóságokkal amelyek számunkra jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg. Ezek a hivatalok, hatóságok a közigazgatási szervezetrendszer részei, s a végrehajtó hatalom gyakorlói.

A közigazgatással szemben általános igényként fogalmazódik meg a közigazgatás jogszerűségének a védelme, mely megvalósításának egyik előfeltéte-

leként tekinthetünk az igazgatás feletti bírósági kontrollra, ami egyes országokban önálló közigazgatási bíráskodás, míg más országokban a polgári bíráskodás keretében valósul meg.

A közigazgatási szervek – jellegüknél is fogva – legtöbbször önmaguk részére állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket. Nincs olyan tökéletes állam, amely belső kontrollal ki tudná küszöbölni, hogy az intézkedések között részrehajlóan jogsértő ne legyen. A jogsértés megszüntetését nem lehet az érdekeltre bízni: azok kiküszöbölését 'külső ellenőrzéssel' kell biztosítani.

A jogfejlődés tanulsága szerint ez az ellenőrzés a leghatékonyabban akkor valósul meg, ha a független bíróságok kapják meg a közigazgatás aktusainak felülvizsgálatát. Mindemellett az is fontos, hogy e bírói kontrollja fogja át az ügyek zömét, különösen azokat, amelyek jelentősek a polgárok szempontjából. Ez a közigazgatási bíráskodás lényege.

A jogállamiság fokmérője, hogy egy állam engedi-e, és ha igen, milyen mértékben a már fent említett független bíróság ellenőrzésének alávetni magát

A közigazgatási bíráskodás tehát az állampolgári jogbiztonság egyik garanciája. Azonban – mint minden jogi garancia – kialakulásához meg kell 'érnie' egy államnak. Az igazgatás feletti bírósági kontroll kialakulásának – Stipta István nyomán – három előfeltételét határozhatjuk meg:

- a végrehajtás és a törvénykezés egymástól szervezeti értelemben különüljön el,
- a közigazgatásra vonatkozó normák szokásjogi jellege szűnjön meg: az állami cselekvés kereteit törvények szabályozzák, működését pedig legalább rendeleti szintű normák határozzák meg, és
- alakuljon ki társadalmi igény az állampolgári jogok védelmére, szoruljon háttérbe az állami érdek elsődlegességét valló felfogás.

A fenti feltételek az egyes országokban különböző időszakokban és különböző formákban valósultak meg, ennek következtében minden államot egyedi struktúrájú és működésű közigazgatási bíráskodás jellemez.

Az igazgatás feletti bírósági kontroll kialakulása e három előfeltételének természetesen Magyarországon is meg kellett valósulnia ahhoz, hogy egyáltalán felvetődhessen a közigazgatási bíráskodás gondolata: a tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa, hogyan, milyen lépésekben jött létre a közigazgatási bíráskodás Magyarországon, illetve a hatályos szabályozás főbb jellemzőit is.

ENGLISH SUMMARY OF THIS BOOK

Preface

Ereky Public Law Research Centre (at Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Budapest, Hungary) has organized a conference with the participation of prestigious domestic and foreign researchers with the title "Administrative procedures of Member States in the light of the Model Rules of the EU" on 5-6 March 2015. The currentness of this scientific event is twofold: on the one hand, it is 10 years this year since Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services (Ket.) entered into force. In this decade Ket. survived amendments nearly to each paragraph, multiple changes and transformation. Its content has never become smaller, it has ever been just growing, and besides peripheral questions, the conceptual and systematic study still lagged behind.

Meanwhile, we are witnessing the fact that the Hungarian Government through the Minister of Justice embarked the civil, criminal and administrative legislative reform by creating new laws and not amendments. In addition, a new law is also being prepared on administrative arbitration, which is also a debt of the Hungarian public law.

Another occasion of this project is that the European Union drew up a concept of its procedures, the so-called "Model Rules", which can also have effect on the national procedural laws of Member States. We believe that the content and framework of this effect should be explored.

The European Union transforms and increases its own administration according to its increasing tasks. Less than a decade ago we could talk about the "European Administrative Space" only at a theoretical level, as common principles and a part of the acquis. Today, however, it can be clearly seen that the Commission of the European Union, in addition to its substantial and organizational rules, took the first steps to establish a third area of administrative law, which would be the creation of a European administrative procedural law. For the time being the draft has been set out, prepared by an international

scientific body of experts (ReNEUAL). The only Hungarian participant of this drafting team was Professor András Zs. Varga, dean of PPCU-FoL and head of Ereky Research Center.

The EU's concept of the Model Rules is a new model in Europe, such legislation has not been adopted yet. As for the content, it is going to sort procedural frameworks include provisions that will apply mainly to the EU bodies, however, it is inevitable to have a strong impact on the national procedures as well. The Member States should be prepared for this as soon as possible, which is appropriate to start with a broad scientific (dogmatic, comparative and applied) assessment.

The PPCU Faculty of Law was the first to have looked into this matter in Hungary. Besides the contribution to the drafting, we organized a seminar and a roundtable inviting well-known German, French, Italian, Belgian and Slovenian professors who were involved in the drafting in 25 November 2013. This seminar was the first event in Hungary (and even among the first in European comparison too) to be held on the Model Rules and to examine this phenomenon with scholarly thoroughness. Somewhat later, András Zs. Varga introduced a study in one of the most popular legal periodical. The literature gradually picks up the thread and valuable studies are now published in other workshops as well.

Would like to contribute to this process by providing studies based on the conference presentations, organized around three subjects. The first part reflects on issues of the Hungarian and European regulations. The second part is on a more specialized, but closely related subject: the issues of administrative jurisdiction and control mechanisms. It is no coincidence that these subjects were construed as an independent area, because the codifications of new laws of procedures already mentioned above give special emphasis to the judiciary. The third part of this book deals with ongoing legislation of procedures in Hungary and in the EU. Studies of the invited foreign guest professors are presented also in this section.

The fourth part of the book is the odd one. We set the goal already when organizing the conference that due to the current nature of the topic not only invited senior researchers should have a place, but also we would like to open the door to young researchers too. These papers raised to a separate section in the conference and collected to a separate part of this book are prepared by candidates from all around Hungary. Our original plan proved to be successful in at least two ways. First, these studies show how high-quality job can be fulfilled by the young Hungarian researchers, and on the other hand, this project is a good

example to the joint (open) research carried out between universities. Besides, this part contains the English-language summaries of the above articles.

We hope that this volume can provide assistance to anyone who is interested in either the EU's or the domestic procedural rules. The real pleasure and honour for us would be if this book and the previous conference could induce further professional projects and works.

Budapest, May 2015

the Editors

PART 1

CURRENT ISSUES OF THE HUNGARIAN AND EU PROCEDURAL LEGISLATION

The European public administration and interpretation of the law

Prof. István Balázs

The concept of European administrative law known narrow interpretation of a previously established time, understand that under the law of the European Union described as part of administrative law. It is also known by another, the broader interpretation to that later formed part of the European administrative law is the law, which Community law and national administrative law connects. Both interpretations important element is to supply the EU bodies, which are classified as executive job type administrations, which can be a process of European law on administrative procedural law. These bodies of the EU in the management of the art special administrative direct, indirect and administrative co-administration bodies.

The presentation of an itemized inventory of argumentation and summarizes the basis of what they described as a European government and administrative law, including administrative and procedural law in Europe?

European Administrative (Procedure) Law

Anita Boros, PhD

Among the most important determinative factors of the public administrative functions we could highlight are the following attributes: Which general principles of operation shall be applied, which are the basic legal institutes and the procedural rules regulated the basic mechanisms of it.

Not all elements of the EU administrative law shall be appeared in the EU's written legal bases, because there is to date no uniform, comprehensive and codified regulation in the European administrative law. As a result of this, the case-law is of particular relevance in this area of law. Most of the administrative principles arise from the jurisprudence of the Court of the European Union, in conclusion the European administrative law is originated from those principles of law, which were commonly accepted in the constitutional traditions of the Member States.

Questions of the administrative procedure may arise not only in Member State level, but beyond. This reflects in the aspects of the international and EU law of the cooperation of Member States, therefore it is not surprising that *the thought of a comprehensive administrative procedural codification* has brought to light also in the European Union, which would define the operational framework of the administrative organization system of the European Union.

On 15 January 2015, the European Parliament adopted a resolution in which it described those recommendation to the European Commission, which, in the view of the Parliament, are necessary for the purpose of adopting the administrative procedural law of the European Union. At the same time the Commission was asked to submit a proposal for a regulation on a legislation of the European administrative procedure.

The European administrative procedural law does not currently posess an EU comprehensive set of rules: There are rules in the primary and in the secondary legislation and even in the soft law which regulate the procedure of an authority participating in the implementation of EU law, or regulate the parts or the principles of it.

These procedural law nature rules mostly use various codification solutions, institutionalize variant procedure rules and determine different terms of reference.

It can be certainly established, that the management of the Union is a very complex symbiosis of the system of the direct and indirect implementation. This

mechanism has been working for a long time. It is improving, it is in moving and shall continuously be added with cog wheels: These are the expansion of the Member States wishing to accede to the European Union and each policy area.

In any event the Parliament emphasizes in the first recommendation on the objective and scope of the regulation that will be adopted, that „the regulation shall concern to the institutes of the Union, bodies and authorities ("EU public administration") in relation to their relationship with the citizens. Therefore its scope shall be limited to direct management". This also means that the European administrative procedural law codex shall be provide content that the *direct management, regarding the actions of the Member State administrative authorities should not result the break with the national traditions.* This is all the more important, because the national administrative procedural rules have a strong role to play in the implementation of both the Member State law and the EU law.

However EU Member States follow a very heterogeneous regulation and clear models cannot be separated considering the codification of administrative procedural law of the Member States, whereas the States having codificated administrative procedural law apply different solutions. However the procedural law codexes of the Member States, the practices set out over the past long decades and law enforcement solutions would be inspiring examples to the EU legislator.

The Research Network on EU Administrative Law (hereinafter referred to as ReNEUAL) has drawn up for 2014 the so called Draft Model Rules on EU Administrative Procedures (hereinafter referred to as Model Rules), which consist of has already contained a draft rule and the related explanations. The primary purpose of model rules should be to consolidate in a single document the existing constitutional principles and values of the European Union relevant to the operation of administration.

The Model Rules shall not deal with the principles of the EU administrative procedure in a separate chapter. Primarily the Preamble mentions some rules regarding the principles:

Accordingly in the administrative procedures it is necessary to give effect to the rule of law, the right for proper administration and other principles pertaining to these rights. During the interpretation of certain procedural rules the determining administrative authorities shall have regard to the followings:

- equal treatment
- non-discrimination
- legal certainty

- equity
- objectivity and impartiality
- publicity
- proportionality
- protection of legal expectations
- transparency
- principle of effective remedy.

Furthermore, the Model Rules shall provide, that *the public administration should be efficient, effective and service-orientated.* In the European administrative procedures it shall be taken into account *the requirement of clear declaration of subsidiarity, loyal cooperation and liability rules.*

The EU administrative procedural principles can be primarily originated from the Member State traditions. In 2005 on behalf of the Swedish government the Swedish Administrative Office conducted research regarding the enforcement of part licenses of good administration in the Member States of the European Union.

The Swedish Administrative Office has selected the most important rights and obligations relating to the principle of good administration and devised a questionnaire consisting of 12 questions of them. The aim of the research was to investigate in what way and degree the principles of good administration was built into legally binding acts in EU Member States. According to the study in the legislation of most Member States the following appear: *legality, the prohibition of discrimination, proportionality, right to impartial and fair administration, decision-making in a reasonable time, right to be hearing, access to files, the principle of obligation to state reason, information about remedies, the principle of service orientation.* In addition, it has been examined how the administrative procedural rights and principles reflect in the existing EU documents. On the basis of the comparison of European Code of Good Administrative Behavior, procedural rules of the Commission, Charter of Fundamental Rights, the recommendation of the EU, ReNEUAL Model Rules it can be considered that the most relevant in relation to administrative procedure law shall establish certain principles and procedural licenses.

On the basis of the compared documents in most instances principles and procedural licenses are the following:

- legality
- the prohibition of discrimination/non-discrimination/equal treatment
- proportionality,

- impartiality and independence
- objectivity and impartial administration
- consistency
- fair procedure
- right to be hearing
- decision-making in a reasonable time
- right for remedy and information about remedy
- public access to the documents/access to files

However the substantive content of these principles, fundamental rights is unworked and their appearance is potential on the basis of the legal practice of the Court, it would be appropriate to have a separate chapter on the relating rules in the uniform administrative procedural codex.

Pronciples of Good Public Administrantoin and the Hungarian Act on administrative Procedures

Zoltán Józsa, PhD

The process of the European integration and the practice of different European institutions (Parliament, Council, European Court of Justice Act.) can influence indirectly and directly the development of national administrations.

On the basis of this experience the question is weather a new type of European administrative culture is formulating behind the scenes which step by step can promote the convergence of quite different national administrations. Or the outcome of this of movement never will be a unified European administrative culture, because it is not only not possible, but not necessary at all.

First, the paper tries to define the nature of administrative culture and its important role to implement European policies and put into practice European legal norms. In this area it is unavoidable to recognise the differences of national administrations due to the so called "path dependency". This theory can provide a reasonable explanation for us. It means that current national institutions are determined by the history and legacy of the past and every step taken ahead on the historical road can diminish the possibility of the deviation. So, the politico-administrative tradition is matter.

In spite of this understanding, more and less convergence can happen among different national administrations due to several procedural and organisational methods used by European institutions. For example 2004/4/ EC directive on

free access to information on environmental investments opened a new chapter because it has had a spill over effect. Namely, after this regulation it became generally acceptable that the free access to official information is a basic right everywhere in Europe in an open society.

Organisational requirements can also provide good examples to the direct influence of European institutions. Organisational standards are basic requirements of the implementations of sectoral policies. For example in the field of telecommunication sector the independence of regulatory authority is a basic requirement. In addition, decentralised agencies, boards, committees can help the activities of the Committee and other European institutions.

The second part of the paper is dealing with the impact of New Public Management in the public sector of western and east European countries. The conclusion is controversial, underlying the positive and negative effects of this initiative. In developed democracies where weberian bureacracy is well established some market mechanism (privatisation, out sourcing) can produce good outcomes in the public sector too. But on the other hand in the former communist regimes where stable, reliable public administration is still missing or is under construction, the introduction of market mechanism can cause serious deficiencies.

The following part of the article compare and analyse the contain of Good Administrative Behaviour and the Hungarian administrative procedural act. It is necessary because the new European administrative procedural act – which is under consideration – partly based on this paper as well. The Hungarian legislation is up to date; we can find almost every legal and normative (ethical) requirement in our codex too. In addition, few years ago a special normative document was accepted by the association of Hungarian public servants, which can provide very detailed regulations and behavioural rules for the employees of public institutions. Beyond the usefulness of this document the side effect of this special regulation could be the lack of intention and institutional capacity to use this behavioural codex in any case of small or bigger violation of rules.

It is necessary to bear in mind that too munches behavioural regulation and other types of rules could be counterproductive when they would like to employ the best candidate in the public sector. We have already had some American experiences about this phenomenon, and – mutatis mutandis – it is suggested to consider this type of experience here in Europe too.

Finally, the conclusion of the paper is that culture, legal and ethical norms are interrelated, interconnected. Ethical and legal standards are necessary in

the field of public sector as well, but it is suggested to take into account that too much regulation could be counterproductive and unnecessary.

So, going back to the first point of this of this summary, common European administrative culture is necessary until the point when it helps the implementation of acquis communautaire, but beyond this could be unacceptable and unreasonable. The strengths of European Union are based on national disparities and it is necessary to save this character in the foreseen future too.

Official audit in the context of official procedural law

András Lapsánszky, PhD

The study that forms the content and basis of the conference presentation offers an in-depth analysis of the official audit, a special legal institution of official procedural law gaining more popularity in modern regulatory activities official procedural law.

The unique characteristics of official audit is that it is not necessarily an element of the official procedure, and it does not qualify as a legal relation arising under the administrative proceeding but rather refers to an independent audit legal relation outside the realm of official procedures (either preceding or following it). Another fundamental characteristic from the concept and the elements of legal relations of official audit is that it can never be concluded, not even after a comprehensive investigation of the facts, with a substantive regulatory resolution, i.e. with an official decision.

This is a relevant topic because the official audit has a highly important function in official procedural law as its appropriate application can help avoid a number of official procedures (being launched) and, through flexible adaptation to the public administration of our day (adaptability), it provides plenty of room to voluntary compliance with the law by legal entities. Official audit, therefore, offers an increasingly more powerful, fundamental institution of the modern "supervisory type" of public administration as opposed to the old school of "pre-emptive" and "approving" public administration.

Due to the characteristics of the official audit, an analysis must provide an outlook on the theoretical fundamentals of administrative supervision and control. Therefore, the study analyses the activities types of public administrative supervision and control in light of official audits. The official audit form one of the components of administrative control, which is directly

related to the concept and activity type of public administrative supervision. As public administrative control qualifies as an independent administrative activity type and forms an inseparable part (actually an independent system of ways and means) of the concept and activity type of supervision, the study examines the issue of official audit exclusively in relation to the broader concept of public administrative control.

The study also discusses in detail the order of administrative law enforcement, another fundamental theoretical principle of official audit. In the form of official audit, the authorities (may) supervise compliance with and enforcement of the provision included in enforceable official decisions. Consequently, the process and types of law enforcement are inevitable parts of the procedural institution of official audit. In this context, it is important to organise the type of official decisions that belong to the field of official audit.

One of the chapters of the study is devoted to the fundamental correlations and differences of official audit and official procedures, as the concept of official audit has marked differences from the properties of official law enforcement and the official procedures carried out therein. Therefore, an official audit legal relation is established between the client and the authority performing the audit, independent from the official procedure and the procedural law.

After all these theoretical foundations, the study offers an in-depth analysis of the key components of the regulation, objective, basic framework of procedural law and the rules of official audit. Among those, for the purposes of guarantees, we must highlight the importance of launching the official audit, its ways and means and its closing, which the study discusses, in addition to its Hungarian legal regulations, in terms of theoretical issues and in relation to general procedural rules.

Resource Map of the Hungarian E-government – Governmental ICT capacities before and after of the election 2014

György Sántha et al.

1. The conceptual approach to e-government

In our view, e-government is one of the concepts over which there is no consensus, albeit virtually no week passes by in Hungary without the trade

press reporting on e-government issues or technological changes which have a broad social impact, or on the results of hundred million HUF development projects funded by the European Union.[1]

The starting point for the interpretation of the concept of e-government can be derived from the definitions of the major international organizations on the one hand, and from some of the most recent professional publications of Hungarian interest on the other hand.

In respect of international definitions, the first concern is the Hungarian translation of the term 'government', which nonetheless represents a mere loan translation. The term 'government' as used in the Anglo-Saxon legal systems refers to all government bodies that participate in the exercise of public authority, irrespective of whether or not they are controlled by the current government in the constitutional system of the division of powers. Thus, the term 'government' must apply to all institutions in the traditional legislative and judicial branches of power.

It results that the English term 'electronic government' (e-government) must apply to all government bodies that participate in the exercise of public authority. This is the underlying reason behind the consistent translation of the term 'e-administration' as 'e-government' by several authors in Hungary.[2]

It follows from the above that we agree with those authors[3] who think that distinction between the concepts of 'e-administration' and 'e-government' is less significant. Instead, we should discuss the administration of the info-communication society and the new kind of administrative methods and ICT-s of the 21st century. These terms can be collectively described as 'e-government' in a transitional period.[4]

The public administration is already based on ICT so digital technology is not just a tool of the administration, but also the increasingly familiar framework of

---

1 See: bi-weekly Hungarian eGov Newsletter about e-government and e-governance; source: http://hirlevel.egov.hu/

2 See: Gyula Balázs Csáki: *The content and some practical issues of e-government.* Budapest, HVG-Orac, 2010.; Orsolya Kárpáti: Thoughts of electronic public administration. In: *Fundamental values of the state and the law I.* Győr, Széchenyi István University State Law and Graduate School, 2010. 185.

3 See: László Ancsin: The e-government. *New Hungarian Public Administration*, 5., 2012/5. 37.; and Balázs Benjámin Budai: *The theory of e-government.* Budapest, Academic Publishing Office, 2009. 43.; János Verebics: Electronic government and legislation. *Infocommunication and Law,* 2004/1. June, 5.; Imre Dósa – Gábor Polyák: *IT Legal Guide.* Budapest, . KJK-KERSZÖV, 2003. 246.

4 See: István Tózsa: The situation of e-government. *New Hungarian Public Administration*, 5., 2012/5. 2.

everyday operations. Today it is self-evident that decisions and reports are created with word processing applications, and stored or exchanged between the different recipients as e-documents. Therefore the Anglo-Saxon concept of e-government refers to the digital public administration (e-government) in this study.

The e-government concepts of major international organizations typically use the technology and service approach rather than the organizational approach to e-Government. The re-definition of state-client relations lies at the core of this concept, which is essential to ensuring the continuity of information services and the provision of electronic administration opportunities. In this respect in Hungary, the Act CXL of 2004 on the general rules of administrative procedures and services (Ket.) introduced a key regulation by dedicating a whole chapter to the issue of e-administration. Unfortunately, frequent amendments to the procedural code of public administration before 2009 had invalidated all regulatory achievements.[5] It was only the modification of Ket. at the end of 2011 that enabled these regulations to become final and binding, and created electronic access to public administration for the disabled.[6] Besides, we consider that this definition doesn't promote a better understanding of what is at stake in strategic e-government decisions for political and professional decision-makers. Therefore in the beginning of 2014 we thought to define – or to at least estimate professionally – within the framework of the next phase of our so-called eGov Szpartakiád Project, a research series conducted as part of our voluntary CSR activities, the meaning of e-government in Hungary in the context of the organization, budget and labor force. We are of the opinion that in the absence of this knowledge, we would only have an aimless attempt at capturing the essence of e-government without a clearly visible target.

Since the beginning of 2014, the authors of this article have been engaged in determining the scope of e-government – including the current government's ICT capacities – in organizational, budgetary and personal terms. This summary discusses the Hungarian government sector's ICT related personal capacities. This paper's aim is to present the changes before the parliamentary elections in 2014 and those resulting from governmental reorganization in 2014 that impact on the government's ICT capacities. To that effect, the status and background of e-government – before and after April 2014 – are overviewed below.

---

5 The X. chapter on the e-administration of Ket was repealed by the 2009. LX. statute on the electronic public services from 1. October, 2009.

6 See: Act CXL of 2004 on the general rules of administrative procedures and services and the related laws, and Act CLXXIV of 2011 on the amendment of certain laws in relation with the revision of the ministerial authorities, which entered into force on 1. of April, 2014.

From a methodological point of view, it is important to mention at the outset that our research and its summary report are based on personal (in-depth) interviews as well as on the organizational and operational procedures of budgetary institutions with particular regard to ministries and government agencies.

It is important to note that as a starting point, we used the narrow definition of public administration in order to determine the physical dimensions of e-government. Consequently, our examination primarily focused on the administrative structures subordinated to government control such as ministries, background institutions, subordinate regional bodies, law enforcement systems, and state-owned companies, excluding the National Media and Infocommunications Authority. Besides, our research was limited to governmental entities that are relevant from an ICT perspective. Nowadays it is generally accepted that the continuity of the provision of IT background services is an indispensable condition for the operation of public administration bodies. The same applies to the entire administrative organization. However, in our understanding, no comprehensive, standardized assessment of the institutional system of e-government service providers (the so-called 'governmental ICT register') has been performed yet.

To fill in this gap, we conducted the research in two stages.

During research of the period before spring elections in 2014, we made an attempt to estimate – based on the information available – the size of the ICT sector and the required operating resources. We tried to find answers to fundamental issues such as the resource requirements of e-government operations in terms of both personal capacities with the related personnel expenses and material, ICT development expenditures.

We posed the same questions in the autumn of 2014 when the new governance structure was finalized and implemented (including the issue of the government's statute-decree, the completion of organizational and operational procedures, as well as the set-up of ministries). The provision of an adequate IT background to all entities that serve the public and the institutions organizing/coordinating public services has the primary function to ensure continuous operation. As we are not aware of any central data register that contains such information, this can be monitored by analyzing different institutional expenditures.

Unfortunately, institutions do not differentiate in their budgets as to whether or not certain expenses are related to ICT services. In the absence of this classification, in our research we examined the expenses (among them the ICT related ones) associated with these ICT tasks:

1) Personnel expenses (salaries, taxes and statutory contributions etc.) related to human resources with ICT competencies in an organization;
2) Expenses related to organizational ICT infrastructure, in particular to systems and service provision: scheduled asset replacements (depreciation), different license and support fees and other overheads (rentals, supplies, other security expenses);
3) Expenses associated with system developments and services (investment, accumulation).

For a descriptive demonstration of our research findings, we have applied the method used by the employees of the Hungarian Public Administration Institute (founded by Zoltán Magyary) in a public administration survey conducted back in 1941.[7] Essentially, it offers a highly transparent graphical illustration of public administration bodies and the hierarchical relationships between them. The method applied by us differs in some aspects from the types of representation techniques employed by Zoltán Magyary. On the one hand, our research focus (to determine ICT capacities as precisely as possible) demanded that some organizational units of the ministries and the National Media and Infocommunications Authority be illustrated on the graph in detail as well. On the other hand, to facilitate easier understanding, we only illustrated specific connections from the hierarchical relationships that were relevant to our research. The third essential difference is the marking of state-owned companies.

2. Governmental ICT capacities before the elections of 2014

As for the first quarter of 2014, we examined in detail the budgetary institutions and state-owned companies involved with ICT responsibilities in the administrative structure subordinated to government control. Of the 68.000 government officials, 65.000 law enforcement staff and 23.000 defense staff, approximately 5.800 specialists were identified as directly engaged in the organization and delivery of governmental ICT duties. This equals 3.7 % of the headcount in the administrative organization operating under the government's umbrella (with a total headcount of 156.000 administrative staff).[8] According to

[7] Source: Magyary Zoltán Public Administration Development Programme. Ministry of Public Administration and Justice, 10 June 2011. http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztesi-Program.pdf

[8] The data on staff size is from the Magyary Programme (version 12.0, p. 57). Apart from the

our calculations, personnel expenses (including the related taxes and statutory contributions) incurred in relation to ICT specialists represent a 38 billion HUF charge on the annual budget, accounting for 5 % of total government salary expenses.[9]

The major share of the government's ICT related activities before April 2014 was concentrated in the Ministry of Public Administration and Justice and in the Ministry of National Development, and, attached to these two ministries, in the Central Office for Administrative and Electronic Public Services and in the National Infocommunications Services Company Ltd.[10]

The e-government personnel capacities were concentrated in these two ministries and their two subordinate bodies, with the latter being significant from the e-government perspective. Accordingly, more than two-thirds of the government's ICT personnel expenses were associated with these bodies, an amount exceeding 25 billion HUF per year. In addition to the personnel costs, even more substantial are the material expenses of ICT activities. Within material expenses, the largest item is represented by operating expenses. We have distinguished IT system and infrastructure related expenses from service related expenses, licensing and support charges, overhead expenses, rentals, the cost of essential supplies and security services. It is also important to mention the periodical maintenance and equipment replacement costs. In this case the major difference is that the average depreciable life of ICT equipment is significantly shorter than that of other assets.

Precise data are not available for the daily operating costs of governmental ICT activities. However, according to a survey made by the IT Controlling Department of the Ministry of National Development in 2013, the hardware, software and operation-related expenses were estimated at about 65 billion HUF in the beginning of 2014.

As a result of our research, it can be concluded that before the elections of 2014, most of the government's ICT capacity had been concentrated in the Ministry of National Development, the Ministry of Public Administration, the Ministry for National Economy, the Ministry of Interior as well as in their subordinated

157,000, an additional 43,000 civil servants work at municipals or independent bodies of state. We did not consider them in our calculations, because they do not belong directly to the Government's administrative circle and because less reliable data is available on them.

9 Attached figure nr. 1: Organizational units in charge of ICT related duties (marked in grey) assigned under government administration (April 2014).

10 Duties of the National Media and Infocommunications Authority (NHMM) will be describet later, as their duties changed significantly after the 2014 spring elections.

financial organizations and business associations. The above four ministries employed 92% of the ICT specialist apparatus. The same high expense ratio was also reflected in the budget because the consolidated figures of these four ministries accounted for 93% of the total government ICT expenses. Based on the above, we believe that today, governmental ICT expenses in Hungary may range from EUR 130 to 150 billion, representing a 3.6 % portion of the 3.918 billion HUF government expenditure[11] and a 0.8% share of the total expenditure of public finance[12].

According to some literature references[13], the IT expenses of these governmental entities make up 3.5% of the total expenditure, including personnel and material expenses as well. It is important to state that this is only an average amount which may vary depending on the specific engagement of the organization in technology-intensive activities. Basically, ICT systems have become the technological foundation of contemporary public administration services in replacement of paper-based systems. As a result, public administration is considered a technology-intensive sector where an even greater deviation above 5 % may be seen as reasonable in a range of 5 to 10 %. With respect to the above mentioned facts, it can be stated that direct Hungarian e-government expenses under the administrative structure of the government cannot be regarded as excessive, especially in the light of the trend that they have shifted toward the lower range of the expected level in recent years. Taking into consideration as well that the provision of resources was not uninterrupted throughout the years, it can be established that the Hungarian e-government had not been overfinanced in the period up to 2014.

3. Governmental ICT capacities in the autumn of 2014

Similar to our 2014 spring survey, our research in the autumn of 2014 focused solely on government institutions that are crucial to the delivery of governmental ICT functions. For the assessment of organizational units involved in the set-up and operation of the Hungarian e-government, the organizational and operational procedures of the ministries had to be re-examined. This task presented a great

[11] Source: Hungarian National Bank: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_a_2015_evi_kktgvetesrol_szolo_torvenyjavaslatrol.pdf

[12] According to the 1st paragraph of Act CCXXX of 2013 about the 2014 Hungarian central budget, the total expenditure of the government's central subsystem was HUF 17,135,149.5 million.

[13] http://tudman.wordpress.com/2009/03/09/az-informatikai-koltsegek-csokkentese/.

challenge as the governmental structure substantially changed in June 2014, a few months after the parliamentary elections.

Pursuant to the provisions of the Act XX of 2014 listing the ministries of Hungary and the statute-decree[14] effective from 6th June 2014, the former division of responsibilities underwent significant modifications. The Ministry of Justice (IM) took over the function – with a much more limited scope of authority – of the Ministry of Public Administration and Justice (KIM), the institution formerly responsible for e-governance, as well as transferred the responsibilities of public administration development and e-government coordination over to the vastly expanded Prime Minister's Office and the Ministry of Interior.[15]

Our research shows that in the current governmental structure, the Prime Minister's Office, the Ministry of Interior and the Ministry of National Development (NFM) became the most relevant organizations in regard to governmental ICT functions. The increase of the weight of these three ministries in ICT services is also due to the fact that the agencies and business organizations with a national scope of authority that had been controlled by the Ministry of Public Administration and Justice (KIM), the Ministry for National Economy and the Ministry of National Development before the elections now operate under the structure of the Prime Minister's Office and the Ministry of Interior (with the exceptions of the Hungarian State Treasury and the National Tax and Customs Administration). The Ministry of National Development has kept the National Information Infrastructure Development Institute and the Governmental Information-Technology Development Agency, two of its former bodies. It is worth pointing out that apart from the previously mentioned three ministries, the Ministry for National Economy has also maintained its earlier position in terms of staff size due to its national agencies. The Prime Minister's Office is responsible for coordinating governmental ICT authorities. The tasks of ICT planning, design, setup, coordination, operation and the supervision of their implementation are all performed by the Prime Minister's Office.

The four ministries mentioned in the previous paragraphs make up 90% of the governmental ICT apparatus. A fairly similar share is reflected by budget expenditures as the consolidated figures of the Prime Minister's Office, the

[14] See: 152/2014. (VI. 6.) Government Regulation about the powers and scope of authority of the Government's members

[15] Attached figure nr. 2: Organizational units fulfilling ICT-related duties (marked in grey) assigned under Government administration (August 2014).

Ministry of Interior, the Ministry of National Development and the Ministry for National Economy account for 87% of all governmental ICT expenditures.

As in our spring survey, we have summarized the annual ICT-related financial resources and their personal, material and developmental implications in the table below.

Based on the above, we believe that currently, the government-level direct ICT expenditure in Hungary ranges between HUF 130 and 140 billion, representing 3.6% of the HUF 3.918 billion governmental expenditure[16] and 0.8% of the total expenditure of public finance.

PART 2

ADMINISTRATIVE JURISDICTION AND CURENT ISSUES OF OTHER CONTROL MECHANISMS

President of the Curia: Legal principles and efficiency

Péter Darák, PhD

From a procedural law aspect, the administrative procedure law forms part of the administration of justice, which is characterized by the decision to be made by the competent person or body on a particular legal question. *Revealing the facts and qualifying them legally are inherent to the administration of justice*. Accordingly, the administrative procedure can be defined as a proceeding related to the administration of justice in administrative matters. *There are four essential elements of such cases:* the individual nature of the case, the client's person, the regulatory nature of the administrative body and the direct legal effect.

The above definition, published in 1965, is still characterising Hungarian administrative procedure law, although *the model of administrative procedure with authorities in the centre has been surpassed for decades.*

[16] Source: Hungarian National Bank: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kt-funkcio/Elemzes_a_2015_evi_kktgvetesrol_szolo_torvenyjavaslatrol.pdf

In the following, I would like to give you *a brief overview of the potential impacts on the functioning and competitiveness of the economy* as an unjustly ignored legislative viewpoint. In order to do this, I am going to present shortly the judgment delivered by the Court of Justice of the European Union in case No. C-400/08, initiated between the European Commission and the Kingdom of Spain.

The key question was whether national legal provisions, *stipulating a complicated procedure in order to restrict the development of large-area shopping malls*, were in conformity with the freedom of establishment or not. The Spanish regulation has created the concept of 'large-size retail store', and has made the development of same subject to regulatory approval. The approval procedure included a mandatory examination of the impacts the new establishment might have on the commercial structure of the affected area. It was compulsory to obtain a report from a competition law 'tribunal', the findings of which, however, did not have a binding effect on the authority. Other factors to be considered were the adequate supply of shops at the affected area, *to what extent the new development might improve free competition, and what negative effects it might have on the existing retail trade*. It was an essential part of the rules that the developers had to submit an application for approval and *if the authority had not made a decision within the set deadline of six months, the approval was to be regarded as denied.*

The European Commission took the position that the Spanish regulation was in conflict with the freedom of establishment. Besides a number of arguments not to be detailed now, the Commission objected the silent form of rejection applied in the approval procedure.

In its judgment, the Court of Justice pointed out that the 'silence is denial' model could have a negative impact on the number of applications for approval; hence it makes the development of large-size retail stores less attractive for competitors coming from other Member States, i.e. it affects them in setting up an undertaking in the Spanish market. The Court of Justice emphasized also that *a non-discriminatory restriction of the freedom of establishment could only be justified by mandatory requirements based on public interest* like environment protection, landscape design or consumer protection. On the other hand, *purely economic objectives cannot be considered as mandatory requirements based on public interest.*

As far as the merits of the case are concerned, the Court of Justice has established the violation of European Union law. It is more essential, however, that the Commission *objected the silent form of rejection, claiming that it was*

disproportionate and the same objective could have been achieved by the system of silent consent.

At this point, I would like to remind that scholars of administrative law distinguish six procedure models, depending on how active the authority is during the proceeding:

- *If an express consent is required*. This can be regarded as the strongest intervention by state administration. In order to pursue a particular activity, one has to submit an application to the authority. After a detailed examination procedure, the authority can either give the consent or deny it.
- *In case of silent rejection*, the course of the procedure is basically the same as in the previous case; however, should the authority remain silent, the application will be considered as rejected by act of law.
- *A silent consent* is a bit softer method, as it is governed by the principle 'silence is consent'. In case the authority fails to make a decision within a given deadline, e.g. 30 days, the application will be considered as accepted under law.
- *Announcement to be followed by an approval or supervising procedure*. In this case, there is no direct approval procedure, but one has to announce the activity on hand, and there is a possibility of an approval or supervising procedure at a later date.
- *Announcement and a later supervising procedure*. A slighter model, where the announcement can potentially be followed only by a supervising procedure.
- *Freedom of pursuing an activity, supervising at a later date*. The most leisure, the least bureaucratic model, where no prior consent or prior announcement is needed to start the activity; however, the authority has a right of supervision, that is, it can examine at a later date, whether the requirements for that activity are fulfilled.

The above list *represents also a ranking*: by moving from the first model to the last one, the authority's central role is getting lower and lower, while the client is gradually a greater autonomy. Accordingly, the last model can be considered as the most competitive solution – admitting that certain types of cases do not fit all above listed models.

And just to get back to the judgment, the mere fact that the Court of Justice considered whether the choice between different procedure models had been proportional or not, *provides an opportunity for strong intervention* into the Member States' sovereignty in procedural law questions. It is also remarkable

that the restriction of any of the four freedoms by means of a particular procedure model can be justified only by mandatory requirements based on public interests; hence *the choice between models must be justified*.

The above case can be regarded as a warning for the Hungarian legislator that, when searching for a due balance between legal principles and efficiency, *the viewpoints of competitiveness and free economic competition should not be ignored*; therefore, priority should be given to procedure systems, which are less restrictive for the market actors.

The Pareto principle states that 80% of the effects come from 20% of the causes. Accordingly, if we want to create an effective system of administrative procedure law complying with modern legal principles, *we must find the 20% of the regulation elements that are decisive.* The purpose of my presentation was to point out that *the choice between the six procedural models and the ratio of use of each model certainly belong to this 20 percent.*

Together but apart – interdependence of the administrative procedure and the judicial review of administrative action

Krisztina Rozsnyai, PhD

Administrative jurisdiction has gradually regained its importance, and has become the main form of review procedure. Nevertheless, there are several interdependences between these two types of procedures. In the system of checks and balances, the delicate equilibrium between them has to be created time and again as the legal system and society change. Currently, with the recodification of the rules of administrative procedure (AP) and the codification of the rules of judicial review of administrative action (JR) in Hungary we are witnessing the emergence of a new equilibrium. My paper reviews the two types of relations between these systems, which have their specialities rendering them apart, and, on the other hand, binding them together in the net of legal protection. These interdependences are set into the context of European trends.

1. "Apart"

It might sound trivial, but it has to be pointed out that the administrative procedure may not be considered as a mere preparatory proceeding to the process of judicial review, as the latter is not a second- or third-level administrative procedure. Administrative procedural law serves multiple aims: it has to ensure the legality of administrative actions, but also their effectiveness, not to speak of the cost-efficiency and legitimacy or the legal protection of affected persons. Judicial review will focus merely on the legality of administrative action; its primary goal is to provide legal protection against the administration. The problems arising in regard to administrative action all have to be transformed into juridical questions. Procedural positions also have to be transformed, which clearly shows the distinct nature of the two procedures.

1.1. Judicial review shapes administrative procedural law

The obligation of giving reasons is one of the first signs of this type of relationship: as the examination of legality of administrative decisions is impossible without the reasoning. The stating of reasons itself already shapes the procedural actions to a certain degree as they all have to re-appear in the reasoning and have to be well-grounded. A more visible sign stems from the fact, that as both are procedures, the procedural guarantees of JR have strong impacts on the procedural guarantees of the AP. Thus, for example, the right to give declarations or the right of access to documents. Through these influences JR strengthens the function of legal protection of the AP. This function is of course not new, since civil and criminal procedural law originally served as models for the codification of AP. Through the strengthening of procedural guarantees, the rules of AP gain an „ex-ante legal protection" function.

Another important area where strong impacts of JR can be experienced is that of structuring APs. Principally, only the final decision in the case can be brought before court. But, the idea of due process requires that certain decisions independently may be contested before the final decision, as not all types of vices can be eliminatedafter the decision on the merits of the case. Independently challengeable procedural orders are the signs of such a structuring, they prevent the finalization of situations not reparable at the moment of JR. Similarly, in many cases, especially with integrated procedures, there is a necessity for the creation of intermediate decisions which can be brought before court in order to ensure real judicial protection. If an AP is too complex, the JR granted after the

end of administrative procedure could not ensure real protection. The reverse situation is also conceivable, which is for example the case with environmental impact assessment: the impact can only be assessed when all the decisions regarding a planned project are considered together (see e.g. C-244/12 case of ECJ Salzburger Flughafen GmbH).

1.2. Judicial review of administrative action protects administrative procedural law

The administrative courts examine the legality of administrative decisions. By strengthening the procedural guarantees of the AP, the idea of due process is becoming more powerful. The existence of the margin of appreciation of the administration further increases the role of procedural guarantees. This leads to a higher appreciation of procedural rules and thus courts sanction procedural vices even if the decision is substantively right. This again leads to the quest for striking a new balance, as the penalisation of all procedural vices through annulment renders the administration ineffective.

One direction is the categorization of procedural vices: are they essential or non-essential? The Hungarian concept takes causality and states that those violations of procedural rules which did not affect the substance of the case, cannot serve as grounds for smashing an administrative decision. So, even if there is no theoretical possibility for a different decision had the administration kept procedural rules, the court is not allowed to sanction these vices. Nevertheless, the strengthening of procedural guarantees conflicts with this concept as their value cannot be assessed merely from the consequences of their infringement. This is shown by the Gemeinde Altrip judgement of ECJ or the Danthony jurisprudence of the Conseil d'État which adds to the causality aspects the infringement of main procedural guarantees, without regard to their effect on the decision.

Similarly, the legislator can set also other rules for leaving procedural vices without consequences; this is the case when introducing aspects of equity overriding legality in certain – peripheral – constellations. The time limits for filing appeals and lawsuits have a similareffect.

Another way of diminishing the effects of procedural vice is ensuring the possibilities for their reparation during the judicial review process. Hungarian procedural rules provide several tools that are available to the administration in the course of a lawsuit.

The German Administrative Procedure Act for example allows subsequent additions to the reasons and the production of procedural actions in the trial phase. A somewhat similar tool is the administrative loop in the Netherlands, which is an institution that provides an opportunity to the administrative court to send back the case during the trial to the administration in order to remedy procedural defects. (The fine line along which this institution is moving – see infra – is shown by the smashing of the Belgian adaptation by the Belgian Constitutional Court due to violation of the principle of the independence of justice, the impartiality of the court, the right to defence and the obligation for state reasons.)

Thirdly, the strengthening of the protective function leads to the preclusion of judicial protection. This may be done by rules that allow precluding those parties from appeal who – despite proper notification – did not participate in the AP. Similarly, content requirements of procedural statements can be set. This legislation does nothing more than fix the consequences of the new equilibrium between the two procedures in view of the strengthening of the function of protection of AP. So if parties do not make appropriate use of procedural guarantees in the AP, they lose the right to subsequent legal protection by JR. They cannot pick and choose between the forms of legal protection.

2. "Together"

2.1. Functional unit

First of all, they both aim – at least among others – to protect rights and interests (and the public interest). AP is an „ex ante", JR an „ex post" type of protection. In this functional relationship, administrative procedures have a double role for JR: that of relief and of amendment or supplement.

Well-functioning APs, if conducted properly, can mean a relief in two ways for JR: they can render appeals and actions unnecessary. If the administration observes all the rules of administrative procedure (of course not in a too rigid manner), there is a greater chance for the acceptance of the administrative act. The relief is not only the avoidance of appeals and actions, but also the facilitation of JR. For the further procedures, the observance of the rules of AP makes it easier for the judge to review the decision: facts are clarified sufficiently, the colliding rights, interest and positions are made clear. The judge won't need to investigate badly clarified facts, etc. and will more likely be able to close the

case on the merits, and to do so within a reasonable time. Probably the biggest question of regulation of the two processes is how legal institutions can provide for the relief function.

Supplementing JR is closely related with the nature of JR as a constrained legal remedy. The court has limited powers for reviewing administrative actions: it can only review the legality; it is mostly bound to the limits of the lawsuit and has only limited capacity and possibility to establish evidence. The Administration simply has better conditions regarding staff than courts do, which makes certain procedural steps possible or simply quicker to do. This is partly due to the fact that public servants are not all jurists (generalists), but specialists. On the other hand, there is a temporal plane on which the case is moving. As an ex-post protection, the JR is sometimes belated to be able to offer legal protection. Thus it is dependent on preliminary APs conducted in the case, which secured evidence, structured the case and already provided for some legal protection.

The administrative appeal procedure as an inner remedy shows very much the concentration of these functions of relief and supplement. There are a number of differences that may let doubts arise in view of the Europe-wide tendencies of abolishing such procedures. The exclusion of the appeal procedure provides prima facie the advantage of accelerating the procedure. Nevertheless, its threefold function of self-correction, relief and protection of rights and interests cannot be replaced by the present systems of judicial review entirely. The supervisory agency has the right to fully review, independently from the request, and can also review the para-legal aspects of the decision such as equity, appropriateness, etc. It has the power to replace the original decision, even in cases of discretion. By these, the supervisory body can bring more satisfactory decisions in more cases than the courts can. An additional – often invaluable – advantage of inner remedies is the suspensive effect which also enhances the effectiveness of legal protection. Of course, the threefold function does not always work properly. In these situations, not the abolishment but the improvement of this institution is needed. One way to achieve that is the introduction of mediation or the elements of it into the appellate procedure. The Hungarian legislator did some experimenting with this, but as these new institutions had no systematic application, they have not been incorporated in the practice.

2.2. United in time

Both the right to a fair trial and the right to good administration prescribe the timeliness requiring that AP and JR be resolved within a reasonable time. The two processes are closely intertwined in the dimension of time. What good is a quick AP, if the JR takes several years because of the poorly founded decision, which leads to the need of expertise and the producing of other evidence? And vice versa, if a well-done AP is followed by a short JR, but resulting in a series of repeated APs, we do not gain anything. Stakeholders affected by the administrative action do not separate these two procedures as they form a unit in time. Decision-making within a reasonable time becomes a more and more tough requirement. Thus, we see the power of the judge being assimilated more and more to that of the supervisory authority.

Administrative courts historically only had the power to annul or smash administrative decisions. Irregularities necessarily stringently led to the repetition of the AP. As the factor time becomes more and more important, alterations in the concept of checks and balances regarding the reformatory power of courts may be detected. As the completion of a case with a decision on the substance in case of irregularities can only be achieved either by ensuring reformatory power to courts or by leaving procedural vices without consequences (treated above), the alteration of decisions by courts is more and more accepted. We can see this feature in most European administrative jurisdictions. In Hungary, the general rule of the Code on Civil Procedure is that reforming the administrative decision is an exceptional tool of the court. It is provided by the code in quite many case-groups, on the one hand in those where constitutional or civil rights are affected by the decisions (like family law issues or compensations for expropriation), on the other hand in cases where administrative decisions are fully conditionally programmed: no discretion can be exercised except for issues of equity. To the latter belong tax cases, as well as social security matters. But as reformatory power can be provided by separate laws under § 339 paragraph (2) q), sectoral legislator widened this circle to a great extent. Initially, this authorisation was thought for issues where national agencies decided in first and last instance. In these cases the court was the only instance to provide for professional control, typically in relation to regulatory authorities, and other autonomous administrative bodies of this solution. With time, this theoretical concept weakened.

We can experience this shift to reformatory decisions in many administrative jurisdictions in Europe. For example, the German legislation, in cases on the

obligation to pay a certain amount of money, if the process is only on the quantification, the court has to replace the decision by its own, if facts are fully clarified. In other countries, courts have a reformatory power in all cases where the facts are fully clarified and irregularities can be healed this way. To address the problem that judges are averse to this solution, the legislator makes the use of it not only possible, but obligatory in case the conditions for alteration are given, like it is in Germany. Another related question, which is as exciting for the issue of separation of powers, is the question how to handle cases where the decision is substantiated in law but for reasons other than those cited in the administrative act. Shall this decision be repealed, or can the court be authorized to solve this problem by citing the right reasons and rejecting the lawsuit?

Timeliness can be achieved not only through the increasing importance of reformatory power. The annulations can also be flanked by techniques that promote completion within reasonable time. If the court removes the administrative decision and returns the matter for a repeated procedure, several problems can arise.

The administration may be inactive and does not repeat the procedure, or it can disregard the ruling, the legal opinion of the court. The decision contrary to the judgment is void according to Hungarian law. In this case, new procedures are necessary to get a new ruling stating this and again ordering the repetition of the procedure. If it stays inactive, an AP for silence of administration can be introduced, again leading to judicial review.

It is thus important to fix the deadline for the repetition of the procedure. After the deadline the court must be able to request an explanation for the disobedience and if necessary to penalise the authority or the leader of the authority himself and even decide with a ruling if this is permitted by the nature of the matter.

4. Together, yet apart

Thus we can see that the interdependences between these two procedures are very strong. And since the conference was primarily on the re-codification of the Hungarian APA and the codification of the rules of administrative procedure of the EU, the paper would like to place the focus on the rules of administrative procedure and argue for the extending of the scope of the APA far beyond the current concept of the Hungarian administrative procedural rules. We have arrived slowly to the acceptance of the claim that administrative

disputes should cover all types of administrative action, in order to really establish the rule of law. Due to the interdependences described above, we cannot forget the administrative procedures in this regard. A well-functioning administrative judiciary presupposes the widest possible ex-ante legal protection of administrative procedures. It would therefore be necessary to regulate the use of other administrative tools than the unilateral administrative authoritative act. This was already recommended by the Code of Good Administration, as set out in the Recommendation on good administration of the Committee of Ministers of the Council of Europe. The model rules of ReNEUAL also aim at covering all external relations of administration. One can only hope that the Hungarian legislator will follow in the footsteps this example and will eventually make general procedural rules which will also cover such procedures as the conclusion of administrative contracts, exercise of legal supervision and administrative rule-making.

Tasks of the Prosecution Service Related to the Pubic Administration in the period of procedural codification

Prof. h. c. István Lajtár

Prosecutorial control on administrative procedures is especially significant because public administration has effects on people's everyday life, therefore the lawful functioning of public administration is of overriding public interest. The prosecutor's office has a unique feature in this regard. As it is separated from both the administrative organizations and the clients, it can promote legal remedies effectively even when the unlawful decision has positive consequences on the client so he/she is not interested in changing the decision.

In 2012, when the new Basic Law came into force, at the same time, Act CLXIII. of 2011 on the public prosecution service (hereinafter: APS) brought about some fundamental alteration, clearly enforcing the conceptual changes of approach that the public prosecutor acts as contributor to the administration of justice in the non-criminal duties as well.

The prosecutor can begin an inquiry in an individual specific case only if the prosecutor became aware of a data or other circumstances justifying that a serious violation of law has occurred.

The APS, as a cardinal act, defines the primary objective of this activity too. In accordance with the Basic Law, it lays down that the public prosecutor, in

the manner prescribed by law, shall carry out its functions outside the criminal law as guardian of the public interest, therefore, protection of individual rights has been pushed into the background. The prosecutor's legal action is realized primarily by initiation of contentious and non-contentious legal proceedings as well as initiation of administrative procedures and legal remedies.

The scope of prosecutorial control over the legality of the administration is regulated in paragraph 1 of Article 29 of APS. According to the APS, the prosecutor has authority to control the legality of those individual decisions that are taken by non-judicial administrative authorities and have not been supervised by court.

If the prosecutor's examination reveals violations of the law, the conditions of the intervention of the prosecutor is regulated in the second paragraph of the above mentioned Article. It states that the prosecutor may issue reminders for the sake of eliminating non-compliance in respect of (i) non-compliance affecting the merits of a decision by any authority of public administration within no more than a year after the effective date or after execution is ordered, (ii) a decision establishing an obligation, depriving or limiting a right before the period of statutory limitation elapses and (iii) a decision on securing a claim or the attachment of an asset as long as that condition exists.

If the prosecutor believes that there is a serious breach of the law, the prosecutor has to, as we saw above, issue a reminder with a deadline addressed to the administrative authority, in which he proposes the abolition of the unlawfulness. The authority shall inform the prosecutor by sending the documents within the specified period of time on the remedies or a justified answer why that authority does not agree with the content of the reminder. In case of the failure of the reminder, according to paragraph 5 of Article 29 of APS, the decision can be challenged in court by the prosecutor.

According to the experience gained during the period since the APS entered into force, the means of the prosecutor seem to provide an appropriate legal framework for enabling the prosecution to act effectively and in line with the law when controlling the legality of the public administration.

As for the proposals for further development, I suggest that the administrative litigation, that is currently under a reform, should perform multiple functions. The function of the so-called subjective legal protection means that the public administration can make decisions, which affect the rights and obligations of individuals and organizations only if it can be reviewed by the court. However, the administrative courts must uphold the public interest as well that is embodied in the legitimacy of the functioning of the administration.

The public prosecutor who is independent from the interested parties, in matters outside the criminal law, does not protect the rights of the parties in the dispute, but aims to restore the rule of law. In this regard the prosecutor may have wider contribution than that the current administrative litigation permits. To this end, the new legislation on administrative jurisdiction may allow the court of law to request an opinion from the prosecutor not participating in the trial.

If the judge considers that the legal decision is not possible within the lawsuit, the prosecutor's legal opinion shall open the possibility to reach the real protection of public interest, the objective lawfulness. The prosecutor's opinion is to be presented to the parties, who, within the time limit, may make any comment. This opinion is however not binding upon the court.

Europeanization of administrative law and the legitimacy of the applicant

Attila Vincze, PhD LL.M.

The present paper analyses the impact of European law on standing rules especially in Hungary. First, it portrays different regimes of standing rules and classifies them as closed or open regimes as to whether they rather serve individual dispute resolution or expository justice. Second, it portrays the German rules of standing as an archetype of closed regime and its pitfalls in light of the requirements of modern administrative. This is as far necessary as this model served as model for Hungarian legislation. Third, it shows the functionalization of standing rules in European law in a nutshell and comes to the conclusion that European law requires a more open administrative justice than the one shaped after the transition into a rule based democracy. Fourth, it proposes widening standing rights and allowing legal standing for all who have a sufficient interest in the case.

The role of Regional Colleges to ensure uniformity of law in the field of public administration law

Péter Demjén

Following the entry into force of the new Fundamental Law the new courts of public administration and labour started to operate as separated courts as a result of the judicial reform.

Beginning their activities in 2013, the Regional Colleges of the Judiciary are coordinating the professional work of the two judicial branches mentioned above on regional level. One of the most significant objectives of the regional colleges is to promote the uniform application of law.

Analysing the work of regional colleges it is really important to cover the issues of the constitutional fundamental principle of judicial independence and of uniformity of law. One part of the legal experts have strong doubts regarding the uniform application of the law. According to their views the judicial independence, the unique features of the cases and the freedom of the application of law question the uniform application of law. The uniformity in interpretation of law contradicts the independence of the judiciary claim this party of legal professionals.

One of the most important elements of the rule of law is the requirement of legal certainty. Legal certainty cannot exist without the uniformity of the law. The constitutional fundament of the uniform application of law is the principle of equality before the law and it means that laws have to mean the same for everybody. Besides the identity of laws the uniformity of law implies the courts' uniform application of law, which expresses how the content of judicial decisions on the same cases relate to each other. The uniformity of law and the certainty of law strongly interact with each other; the stronger the rule of law is, the more the uniform application of law of judiciary promotes the certainty of law.

However, the written law has limits due to its normative character. One hand, all laws do not provide solutions to all kinds of legal disputes, on the other hand, laws do not formulate the regulations concerning social relations always clearly and their language is not easy to understand. In certain cases the law relating to given social conditions offer more resolutions to the judge who applies it, consequently in some cases it is possible to have more right interpretations of the law.

The judicial independence is a constitutional principle, which is ensured by the relating Article number 26 of the Basic Law of Hungary. It can be claimed

that neither the uniform application of law nor judicial independence is exclusive, the uniformity of law has to be emphasized not against the independence of judiciary but against other values. The uniform application of law is based on the rule of law and the authority of judiciary, therefore, these two concepts can not contradict to each other, they do not converge either, but both have their own roles.

In Hungary the uniformity of law is like a pyramid. On the top of the pyramid is the Curia since its task is to provide the uniform application of law on the basis of the Basic Law. However, all judicial levels have their tasks in their own competences and have their responsibility, too, to ensure the uniformity of law. The courts of public administration and labour law are at the bottom level of the pyramid of administrative and labour law. Above them are the courts of public administration and labour law and the Regional College of administration and labour law that is to coordinate the judges working in these fields.

The basic tools of ensuring uniform justice are the following: the uniform application and resolution of law, the work of judicial groups analysing jurisprudence, the publication of the theoretical judicial resolutions and the opinions of the colleges. These fields can work well priding that the information flow within the system of the judicial organisation is fast and efficient.

Before 1 January 2013 the judges worked in the fields of administration and labour law could do their jobs as the members of Civil Court Colleges. It can be clearly stated that within the Civil Colleges these two fields faded in the background. On one hand, these fields, with their own specific procedural and substantive rules, could not overcome the hegemony of the civil law, in addition, the number of judges was also lower in the two legal fields mentioned above.

The Regional Colleges are a basically professional judicial bodies that also participate in administration. Within the Regional Colleges both the public administration law and labour law have their own professional independence; the leader of the colleges and their deputy have to represent both fields so the manager and his/her assistant rule their own fields.

The establishment of the regional colleges has double aims:

a) to improve the professional level of judgement,

b) to make sure the uniform application of law.

The Regional College is located in the vertical centre of system of the judicial organisation, nevertheless its horizontal relationships are also important in professional work. Consequently, the Regional College's function is more like interjection, especially in information flow.

The task of the Regional College is to ensure information flow between the local courts and the county courts. On the basis of the collected information by the means of their own tools the Regional College's task is to make the necessary measurements to improve professional work. Its task is also to provide further information towards the Curia that is responsible for uniformity of law, and certainly it is also the task of the regional college to transmit the information from the Curia towards the lower level courts as quickly as it is possible.

The management of the Regional College has to communicate on a constant basis with the leader and the deputy leader of the Public Administration and Labour Law College of the Curia both formally and informally. The consultation is continuous in the questions arisen in the area of the region regarding law applications. The leader of the Public Administration and Labour Law College of the Curia appointed contact persons in both legal fields for the sake of efficient relationship with the Curia.

The Regional Colleges take part in the work of the judicial groups analysing jurisprudence. The councils of the selected case laws have constant contacts with the regional colleges in order that they would send the selected cases to the Curia. The Regional Colleges, however, have to work together not only vertically but also horizontally for the sake of efficient operation.

In a lot of cases, when problems arose in the uniformity of law application, the leaders of the Regional Colleges discuss them and try to achieve uniform viewpoints and transmit those to the Curia. The leaders of the regional colleges recognised that it is necessary to collaborate with experts of science as well. Though theoretical experts have different viewpoints comparing to that of practical applicants of law, it is important to involve them in law interpretation. Accordingly most Regional Colleges closely collaborate with the public administration and labour law faculties of the universities of the region.

To sum up, the Regional College is a new regional professional body in the hierarchy of judiciary in the vertical and horizontal axis of the system of the judicial organisation. This new professional body clearly means progress in the field of public administration and labour law as it facilitates that judgement could function higher professional level by taking the principles of the uniform application of law into consideration.

PART 3

LEGISLATION OF LAWS OF PROCEDURE IN EU AND IN HUNGARY

The ReNEUAL Model Rules of Administrative procedures: method, content and prospects

Prof. Jacques Ziller

(English-language article can be red above.)

Re-Regulation of the Administrative Procedure Act in the light of the European Model Rules of Administrative Regulations

Prof. András Zs. Varga

Parallel to the codification of the Code of Administrative Court Procedure the regulations of the general rules of administrative proceedings must be reconsidered. It offers an opportunity to evaluate the tradition of the Act CXL 2004 and the maintainability of its regulation method. It makes a unique case that we can take into account the progressing supranational codification of Model Rules on EU Adminstrative Procedure. This study focuses on the parallelism of these two regulations.

A Law on EU Administrative Procedures: Implications for National Legal Orders

Prof. Giacinto della Cananea

(English-language article can be red above.)

Burden of proof vs duty to give reasons in administrative law

Prof. Roberto Caranta

(English-language article can be red above.)

Table tennis of the Legislator – The relation between the Act on Administrative Procedures and the specialized administrative

Prof. dr. dr. h. c. Herbert Küpper

For the rule of law, the quality of the administrative procedure is essential. Administrative procedure means the procedure that administrative bodies take – as opposed to the administrative court procedure that takes place in the proceedings of the administrative courts. The administrative procedure determines how the state deals with the individual and the individual's rights. Therefore it is no exaggeration to state that the administrative procedure is the essence of the realisation of the rule of law in the state's everyday life.

This constitutional and practical relevance is why many states codified the administrative procedure. The first state to enact an administrative procedure act was Liechtenstein (1922), followed by Austria (1925). This Austrian law had considerable influence on various East Central European countries such as Czechoslovakia, Poland and Yugoslavia, countries that codified their administrative procedure in the inter-war period and upheld this tradition even under the communist rule. The next wave of administrative procedure codes took place after World War II and saw the birth of such laws e.g. in Switzerland (1968), Germany (1967/1976), Italy (1990) or the Netherlands (in many steps starting from 1993), where the Constitution even demands the creation of an administrative procedure code. Whereas the Austrian law was a model for pertinent legislation in the inter-war period, the Dutch law has become a model for present-day reforms in administrative procedure. There are even common law jurisdictions with such a codification, the most prominent being the US Administrative Procedure Act (1946).

On the other hand, numerous countries leave their administrative procedure to custom, unwritten law and court practice. Among these countries we find

civil law jurisdictions (e.g. France) as well common law jurisdictions (e.g. England and Wales).

Irrespective of the situation of codification, in every country – at least in every country that defines itself as being under the rule of law – the rules on the administrative procedure have to solve a basic conflict. On the one hand, administrative procedure law can fulfil its task in a rule of law only if it is transparent, easy to comprehend and uniformly applicable to all possible administrative procedures. The normal citizen, whose interests the administrative procedure law is supposed to protect, requires a set of rules that apply to all procedures he or she may be subjected to. On the other hand, in the modern state, public administration needs to solve an infinity of tasks which require very different administrative measures in very different situations. In order to enhance efficiency and speed of administrative action, the pertinent administrative procedure should adapt to the peculiarities of the tasks and of the special material administrative law governing the task in question.

In codified systems, this conflict is usually solved in the following way. The comprehensive administrative procedure code contains the general rules of procedure. They apply unless a statute (or, as the case may be, instruments and bye-laws of lower rank) provides for a different procedure, either in total or in part. These so-called special rules of procedure usually can be found in the law on the material special administrative law that governs the field of administration in question. This rule-exception-relation (the rule being the general rules of procedure, the exception the special rules of procedure) exists practically everywhere. However, it is not the result of a well-ordered concept but has developed in legislative practice since the emergence of the first administrative procedure codes.

Since the mid-20th century all countries have experienced a growing number of special administrative rules which lead to an erosion of the general administrative procedure. Austria has tried to curtail this growth of special rules of procedure with Art. 11 § 2 of the Federal Constitution. This provision allows the legislator to enact special rules of procedure that differ from the general Administrative Procedure Code only if "this is necessary for the regulation of the matter in question". Although the Constitutional Court takes this necessity test quite serious, special rules of procedure proliferate in Austria just as much as they do anywhere else.

In Hungary, the first comprehensive administrative procedure act dates from 1957. Being the law of a socialist system, its substance of legality was quite weak; furthermore, it did not put a stop to a proliferating legislation on special

rules of procedure; and finally, in the years before Hungary's EU accession, it was thought that the country's public administration needed a modern procedure in order to cope with the challenges of the accession. Therefore, the present administrative procedure act was enacted in 2004 (abbreviated with the Hungarian abbreviation: Ket.).

One of the major problems of the Ket. is the relationship between general rules of procedure and special rules of procedure. In principle, the Ket. is supposed to govern all administrative procedures (§ 12 Ket.). However, Ket. itself provides for numerous exceptions. Several fields of administration are taken out of the scope of the Ket. on the whole, e.g. the sanctioning of administrative contraventions, elections and referenda, spacial planning, university entry exams or nationality matters [§ 13 sect. (1) Ket.]. For even more fields of administration, § 13 sect. (2)-(3) allow the laws governing those fields to depart in a more or less extensive manner from the Ket. Such fields are inter alia intellectual and industrial property, the control of competition, of the markets and of the media, conveyancing, expropriation, personal registers, immigration and asylum, subventions and other public payments, social security, legal protection in public procurement, certain military procedures, licencing of important investments or of waste industry.

The laws governing these fields make use of § 13 Ket. and establish procedural regimes partly different from that of the Ket. On the other hand, for certain questions where the Ket. allows for different solutions, these laws refer back to the Ket. These references away from the Ket. and back to it make it sometimes difficult to establish which rules prevail in a given question. This situation is especially bad in expropriation and public procurement law where references and cross-references in the Ket. and in the pertaining special laws create a ping-pong of applicable law that makes it virtually impossible to establish whether a given procedural aspect is governed by the Ket., by the special law or by intertwining rules from both laws.

Furthermore, many laws of special administrative law establish own procedural rules without having the Ket.'s authority to do so, e.g. in consumer protection, tax and school administration. § 13 sect. (3) Ket. forbids that a law create procedural rules different from the Ket. unless the Ket. expressly provides for the deviance. Yet, the Ket. is a simple statute, and as such it cannot bind Parliament. Therefore statutes that provide for procedural rules different from the Ket. prevail over the Ket. as lex specialis and, as the case may be, lex posterior. Thus, § 13 sect. (3) Ket. is only a moral appeal to Parliament (which

Parliament rarely listens to) and may prevent at best instruments of a rank lower than statute, such as government or ministerial ordinances.

Thus, in Hungary we can find a jungle of rules on whether the general rules of procedure or some special rule apply in a given question. The Ket. aims to be a general codification but allows for quite a few exceptions itself. Despite the rule in § 13 sect. (3) Ket., Parliament creates more and more special rules on procedure and does not always clarify their relation to the Ket. Where the Ket. and the special laws try to clarify their relationship, an uncoordinated system of parallel, contradictory and complimentary references creates a ping-pong situation where one law refers the question to the other which in turn refers it back to the first.

These two problems – the proliferation of special rules of procedure to the detriment of the general procedure, and the ping-pong references between general and special laws – may be solved in a similar way. However, they are not equally problematic.

The existence of special rules of procedure is not only negative. If special procedural rules are adapted to the field of administration they govern they may make a more speedy and efficient procedure possible. On the other hand, the more procedural regimes exist the less chance the citizen has to control the public authority's procedure: the rule of law suffers. Therefore, a fine balance must be found between where a special rule of procedure is really necessary and where the general rules should prevail.

The ping-pong references, however, are only bad. The solution might be that the general procedure code is applicable to every administrative procedure unless the special law regulates a given aspect of the procedure differently. If the special law defines the scope of its deviation very precisely, it is usually clear to what extent a special procedural regime is applicable and where the general rules apply. No reference rules are necessary. The legislator might even do more: Every special procedural rule that deviates from the Ket. may quote very precisely all the articles, paragraphs, sections and subsections of the Ket. with view to which it wishes to depart. This, however, requires a high level of legistic quality.

In both problems the key to the solution lies with the Parliament. Parliament and its members, however, are a political body, not an institution of legistic specialists. Since neither the fine balance between general and special rules of procedure nor the precise references in special laws departing from the Ket. can be expected to be practiced with sufficient legistic quality by the MPs, the solution seems to lie in the inclusion of external expertise. Whenever a bill

proposes special rules of procedure different from the Ket., the inclusion of an advisory body may be made mandatory. In this advisory body, the experts may present arguments in favour of and against special rules of procedure in a way that MPs can take a responsible decision. Furthermore, they may propose a wording of the special rules of procedure that makes the scope of both the special and the general rules clear. Such an advisory body might be made compulsory by the Standing Orders of the House. It might, if practiced properly, substantially enhance legistic quality and help solve one of the largest and most urgent problems in general administrative law – not only in Hungary but practically everywhere.

A ReNEUAL MODELLSZABÁLYOK KONCEPCIÓJÁNAK ÖSSZEFOGLALÓJA[1]

(1) A Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) által vitt, ReNEUAL Uniós közigazgatási eljárás modellszabályai című projekt célja, hogy rávilágítson, miként lehet az uniós jogszabályok és szakpolitikák, jogalkotáson túlmutató közigatási eljárások keretében való végrehajtása során a lehető legmegfelelőbben átültetni az Unió alkotmányos értékeit. Az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtására kidolgozott megfelelő szabályok hozzájárulnának az uniós jogrendszer finomításához. Ezek a szabályok lehetővé teszik az Unió általános jogelveinek való jobb megfelelést, segítenek a jogrendszer egyszerűsítésében, fokozzák a jogbiztonságot és kitöltik a jogrendszer hézagait.

(2) A ReNEUAL modellszabályok hat „könyvben" lettek lefektetve. Ezek a szabályok úgy lettek kidolgozva, hogy támogassák az uniós jog általános jogelveit, s egyben – jogösszehasonlítás eredményeként – meghatározzák az egyes uniós szakpolitikákkal kapcsolatos legjobb gyakorlatokat. A modell szabályok szövegezési folyamata az alábbiak szerint zajlott. Elsőként az uniós és a nemzeti jogrendek szakpolitikai területeit világították át jogösszehasonlítási módszerekkel. Másodszor sor került a lehetséges szabályokként beazonosított rendelkezések előzetes megszövegezésére, melyet a szabályok kiválasztásával és forrásaival kapcsolatos magyarázatokkal egészítettek ki. Harmadszor pedig különböző gyakorlati szakemberekkel és a tudományos élet szereplőivel folytatott, többfordulós vitának vetették alá és szükség szerint felül is vizsgálták a ReNEUAL modellszabályokat.

---

[1] Jelen szöveg az angol eredeti összefoglaló fordítása. Eddig magyar nyelven nem jelent meg a EU Közigazgatási Jogi Kutatói Hálózat (Research Network on EU Administrative Law – ReNEUAL) dokumentumainak egyetlen része sem. A teljesség kedvéért, az első fordítás mellé az összefoglaló eredeti angol nyelvű szövegét is közöljük. A teljes (több mint háromszáz oldalas) dokumentum, amely 2014-ben vált megismerhetővé, a ReNEUAL honlapján érhető el: www.reneual.eu. A fordítást készítette: Dr. Láncos Petra Lea és Dr. Ádány Tamás.

(3) A ReNEUAL modellszabályokat olyan formában állították össze, hogy azt akár rendeleti formában is el lehessen fogadni – ellátva a megfelelő jogalappal de lege lata vagy de lege ferenda. Mindazonáltal a „modellszabályok" kifejezés jól mutatja a ReNEUAL projekt tudományos jellegét.

(4) A ReNEUAL modellszabályok az „innovatív kodifikáció" megközelítését követik. Ennek során egy új jogszabály keretében egyetlen dokumentumban foglalják össze azokat a fennálló elveket, melyek különböző jogszabályokban, rendelkezésekben és a bíróságok joggyakorlatában szétszórva érvényesülnek. Amennyiben szükségesnek bizonyul, az innovatív kodifikáció a fennálló elveket és szabályokat is módosítja, azokat esetleg újakkal egészíti ki.

(5) Az Unió közigazgatási jogának szabályai és elvei összességében a különböző szakpolitikai területen egymás után bevezetett jogszabályok tömegéből állnak össze, ezek között a szabályok között még kísérleti jellegűek is voltak. Mindezek alapján az Unió közigazgatási joga szektorspecifikus és tárgyspecifikus szabályokká és eljárásokká aprózódik szét, melyekhez nagyon is összetett, egymást átfedő szabályok és elvek kapcsolódnak; mindemellett azonban a szabályozásban hézagok is fellelhetők.

(6) Az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtásának konkrét és folyamatosan változó keretei között az uniós jog különböző eszközökkel él. Ezek az eszközök – egyedi határozatok, általános hatályú, nem jogalkotási aktusok, megállapodások és szerződések – más és más követelményeket támasztanak az eljárási igazságosság biztosítására. A közigazgatási eljárásokat illető uniós jogra emellett az eljárások joghatóságbéli összetettsége és az érintett szereplők plurális jellege is jellemző.

(7) Az uniós közigazgatási eljárások szabályai nem légüres térben fejlődtek, sőt, még csak nem is mondhatók egyedinek. A jogrendszerek világszerte ugyanezekkel a nehézségekkel szembesülnek, amikor a jogszabályok közigazgatási keretek között történő végrehajtását szabályozzák. Ennek során ihletet lehet meríteni az egyes tagállamok közigazgatási eljárásaiból, de egyetlen modellt sem lehet egyedüliként átültetni.

(8) A ReNEUAL projekt legfőbb célja az volt, hogy hozzájáruljon az uniós jogszabályok végrehajtásának finomításához. A munka a kezdetektől fogva aktívan foglalkozott a projekt egészének vagy egyes részeinek uniós jogszabály-

tervezetté való alakításának gondolatával. Az Unió hatásköri rendje alapján bármely lehetséges közigazgatási eljárással kapcsolatos uniós szabályozáshoz szükséges megjelölni azokat az alapszerződésbeli cikkeket, melyek jogalapul szolgálhatnak egy ilyen jogszabály elfogadásához. Az uniós közigazgatási eljárások kodifikációjának jogalapja igencsak kényes kérdés. A ReNEUAL több szempontból is igyekezett kezelni az ebből adódó nehézségeket.

(9) A ReNEUAL közigazgatási eljárási model szabályok hatályával kapcsolatos rendelkezések nem egységesek az egyes könyvekben. Különböző konkrét megfontolásokat is figyelembe kellett venni, melynek következményeként a II., III. és IV. könyv hatálya az uniós intézményekre, szervekre, hivatalokra és ügynökségre terjed ki, míg az V. és VI. könyv rendelkezései mind az uniós, mind pedig a tagállami hatóságokra vonatkoznak.

(10) A jelen bevezetőben felvázolt megközelítéshez híven a szabályok szövegezése során – a kezdetektől fogva – belső és külső konzultációkra és vitákra került sor, melyek részleteiről az egyes könyvek magyarázatai adnak számot.

I. A ReNEUAL projekt háttere és küldetése: Uniós közigazgatási eljárások és alkotmányos elvek

(11) Az uniós közigazgatási eljárások kialakításában döntő szerepet játszanak az alkotmányos elvek. Az, hogy az Unióban legyenek vagy ne legyenek közigazgatási eljárási szabályok, nem pusztán „technikai" jellegű, minden alkotmányos értékválasztástól mentes kérdés. Ugyanis az alkotmányos elvek valóra váltása jelentős hatással lehet az ügyek kimenetelére. Az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtását szolgáló közigazgatási eljárások valamennyi szakaszukban közigazgatási cselekményekkel járnak. A közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályokat úgy kell kialakítani, hogy a kettős közjogi célt maximálisan érvényre juttassák: az eszközöknek garantálniuk kell az állami kötelezettségek hatékony végrehajtását, ezzel egyidőben pedig biztosítaniuk kell az egyének jogainak védelmét.

(12) Az uniós jog végrehajtására kidolgozott eljárások megítélésének központi normatív mércéjét az alkotmányos értékek és elvek adják. Ezen értékek és elvek magukban foglalják a jogállamiság elvének védelmét, beleértve az abból fakadó egyéb elveket is, úgymint a törvényesség elvét, a jogbiztonság elvét, a közjogi cselekmények arányosságának elvét, valamint a jogos várakozások védelmét. Ezek az értékek és elvek emellett az átlátható működésen alapuló demokratikus

Unió koncepcióját is magukban foglalják, mely nem csupán a részvételi jogok és az információhoz való hozzáférés jogának meghatározását és védelmét feltételezi, hanem – az EUSZ 9. cikkével összhangban – a polgárok egyenlő hozzáférését az uniós közigazgatáshoz. Így, különösen az EUSZ 1. cikk második mondata, valamint a 10. cikk (3) bekezdése megkövetelik, hogy az Unióban a nyitottság és a szubszidiaritás elvével összhangban „a döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni."

(13) Az Alapjogi Charta 41. cikkében részben szabályozott, megfelelő ügyintézés elvéből is számos olyan egyéni jog és kötelezettség fakad, mely hatással van az egyes eljárások kialakítására. A megfelelő ügyintézés elve megköveteli, hogy a határozatokat olyan eljárásoknak megfelelően hozzák meg, melyek garantálják a tisztességes és semleges eljárást és az eljárások ésszerű időn belül történő lezárását. A megfelelő ügyintézés elvében benne foglaltatik az indokoláshoz való jog, melyet az Alapjogi Charta 47. cikkében foglalt, hatékony jogorvoslathoz való jog is garantál, továbbá a feladataik ellátása körében kárt okozó közigazgatási szervek ellen indítható kártérítési kereseti jog. A megfelelő ügyintézés elve a védelemhez való jogok, a nyelvi jogok és még általánosabban, a tisztességes eljárás elvének tiszteletben tartását kívánja meg. Ezen túlmenően a megfelelő ügyintézés elve olyan információs jogokat is magában foglal, mint a magánélethez való jog, illetve az üzleti titok tiszteletben tartása, valamint az információhoz való hozzáférés joga.

(14) A ReNEUAL által kidolgozott uniós közigazgatási eljárási modellszabályok célja, hogy rávilágítson, miként lehet az uniós jogszabályok és szakpolitikák, jogalkotáson túlmutató közigatási eljárások keretében való végrehajtása során a lehető legmegfelelőbben átültetni az Unió alkotmányos értékeit. A ReNEUAL modellszabályok kidolgozói úgy vélik, hogy a jogszabályok és szakpolitikák végrehajtására kidolgozott megfelelő szabályok hozzájárulnának az uniós jogrendszer finomításához. Ezek a ReNEUAL modellszabályok elősegíthetik az uniós jog általános jogelveinek való megfelelést. Ez pedig nem csupán az egyének és részt vevő hatóságok jogosultságainak és kötelezettségeinek tisztázásához járulna hozzá, hanem egyben a jogrendszer egészének átláthatóságához és hatékonyságához is. A közigazgatási eljárások kodifikációja segít a jogrendszer egyszerűsítésében, fokozza a jogbiztonságot és kitölti a jogrendszer hézagait, hozzájárulva ezzel a jogállamiság elvéből fakadó elvárások teljesítéséhez. A tisztességes eljárás követelményeinek teljesítéséhez és az eljárási igazság elmélyítését segíti elő az olyan szubjektív jogosultságok létrehozása,

melyekkel az egyének az őket érintő eljárásokban élhetnek. Mindemellett észszerű várakozás, hogy a közigazgatási eljárások alapvető szabályainak létrehozásával összességében csökkenhet a jogviták száma. A közigazgatási eljárások fennálló szabályai és eljárásai fragmentáltak és nagyrészt egy adott szakpolitikához kötődnek; a rendszer hézagos és nem minden esetben lehet a különböző szektorokban alkalmazott rendelkezéseket koherens módon értelmezni, annak ellenére, hogy ezeket hasonló tartalmúnak szánták. A közigazgatási eljárásokra vonatkozó fennálló szabályokat és eljárásokat gyakran transzverzális ügyekkel kapcsolatos eljárási szabályokkal kell kiegészíteni.

(15) A ReNEUAL közigazgatási eljárási modellszabályok hat „könyvben" lettek lefektetve. Ezek a szabályok úgy lettek kidolgozva, hogy támogassák az uniós jog általános jogelveit, s egyben – jogösszehasonlítás eredményeként – meghatározzák az egyes uniós szakpolitikákkal kapcsolatos legjobb gyakorlatokat. Az I. könyv a modellszabályok hatályára vonatkozó általános szabályokat taglalja, illetve azok viszonyát az egyes szektorspecifikus szabályokhoz és a tagállami jogszabályokhoz viszonyítva, valamint a könyvekben alkalmazott fogalmak definícióját is tartalmazza. Az I. könyv preambuluma egy összefoglalást nyújt azokról az elvekről, melyek orientálják a helyes hivatali magatartást, továbbá a II-IV. könyvekben foglalt normák értelmezését. Ez utóbbi könyvek olyan jelentősebb uniós közigazgatási eljárásokat részleteznek, melyek közvetlen hatással lehetnek az egyének jogaira és érdekeire. A könyvek az uniós jogszabályok és szakpolitikák olyan, nem jogalkotási keretek között történő végrehajtásával kapcsolatos eszközöket illetnek, mint amilyen: a döntéshozatal (II. könyv), egyedi határozathozatal (III. könyv), szerződések (IV. könyv) és, ami meghatározó fontossággal bír az uniós közigazgatás összetett jellegére tekintettel, a kölcsönös jogsegély (V. könyv) és információkezelés (VI. könyv).

(16) A ReNEUAL közigazgatási eljárási modellszabályok hatályával kapcsolatos rendelkezések nem egységesek az egyes könyvekben. A II., III. és IV. könyvekben foglalt eljárásokat az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek folytatják le. Az V. és VI. könyvben foglalt eljárások olyan kérdésekre irányulnak, melyek az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, valamint a tagállami hatóságok közötti viszonyrendszer figyelembe vétele nélkül nem oldhatók meg. Annak valósága tükrében, hogy a tagállamok nagyon gyakran részt vesznek az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtásában, az V. és VI. könyv modellszabályait úgy dolgozták ki, hogy azok a tagállami végrehajtásra is irányadóak legyenek. Általánosságban véve a ReNEUAL mo-

dellszabályok kidolgozását az is vezette, hogy az hasznos segítség legyen az olyan tagállamok hatóságai számára, melyek úgy döntenek, hogy azt az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtása során is alkalmazni fogják.

(17) A modellszabályok megszövegezésének folyamata a következőképpen zajlott: először jogösszehasonlító módszerrel átvilágították az uniós és tagállami jogrendszerek szakpolitikai területeit annak érdekében, hogy beazonosítsák a közös problémákat és közös vagy innovatív megoldásokat találjanak ezekre a nehézségekre. Ennek megfelelően számos különböző területet, így például az állami támogatások, a környezetvédelem, a telekommunikáció és a kutatás-fejlesztés jogát is tanulmányozták. Második lépésben került sor a modellek alapján lehetséges szabályokként beazonosított rendelkezések előzetes megszövegezésére, melyet a szabályok kiválasztásával és a feltárt forrásokkal kapcsolatos magyarázatokkal egészítettek ki. A harmadik szakaszban ezeket a ReNEUAL modellszabályokat különböző fórumokon gyakorlati szakemberekkel és a tudományos élet képviselőivel folytatott vitáknak vetették alá, és ennek tükrében folyamatosan felülvizsgálták.[2] Mindezek eredményeként egy többszörös szövegezési folyamatban javították és tisztázták a szöveget. A ReNEUAL szerint az európai jogrendszer fejlődése elérte azt a pontot, ahol egy ilyen kodifikáció nem csupán lehetséges, de szükséges is az Unió mint szabályozó rendszer jövőbeli fejlődése szempontjából. A ReNEUAL tagjai már a projekt korai szakaszában arra a következtetésre jutottak, hogy a közigazgatási eljárások uniós jogának modellszabályait leginkább az „innovatív kodifikáció" megközelítése alapján célszerű megalkotni. „Innovatív kodifikáció" alatt azt értjük, amikor egy új jogszabály keretében egyetlen jogforrásban foglalják össze azokat a fennálló elveket, melyek különböző jogszabályokban, rendelkezésekben és a bíróságok joggyakorlatában szétszórva érvényesülnek; emellett szükség szerint akár a fennálló elvek és szabályok módosítására vagy új elvek, szabályok bevezetésére is sor kerülhet. E módszer lehetővé teszi a fennálló jogszabályok között ellentmondások feloldását, a hézagok kitöltését. Ezzel egyidőben előmozdítja az uniós jog dinamikus fejlődését, különös figyelmet fordítva a joggyakorlat fejlődésére, valamint a különböző szakpolitikai területek változó elvárásaira. Ezzel szemben az úgynevezett „codification à droit constant" – vagyis az a technika, mely a fennálló jogi szabályok egységes szerkezetbe foglalt, kötelező korpuszát teremti meg – nem volna alkalmas az uniós rendszerre jellemző különböző kihívások kezelésére.

[2] A számos konzultációs eljárás részletét illetően lásd az általános köszönetnyilvánítást.

(18) A ReNEUAL modellszabályokat olyan formában állították össze, hogy azt akár rendeleti formában is el lehessen fogadni – megfelelő jogalappal de lege lata vagy de lege ferenda, miként arra a jelen bevezető IV. része is utal. Mindazonáltal a „modellszabályok" kifejezés jól mutatja a ReNEUAL projekt tudományos jellegét. A modellszabályok egy strukturált keretet nyújtanak mind az európai jogtudomány szereplői, mind pedig a gyakorlati jogászok számára, hogy megvitassák az uniós közigazgatási jog továbbfejlesztésének irányait. A ReNEUAL modellszabályok további célja, hogy tájékoztassa a jogalkotó szerveket és bíróságokat a lehetséges jogi megoldásokról és bevált gyakorlatokról. Fontos kiemelni, hogy a kérdéses kodifikációs tevékenység kötelező érvényű jogszabályok és soft law szabályok kodifikációjára irányul, melyek e tevékenység nyomán kötelező erőre tesznek szert: ez azt is jelenti, hogy e szabályok be nem tartása következményekkel járna. Ugyanakkor ezen a ponton már nem mennek tovább a ReNEUAL modellszabályok, azaz nem utalnak a szabályok be nem tartásának következményeire. Ennek pedig kettős indoka van: először is, mivel egyes tagállami közigazgatási eljárási szabályok valóban tartalmaznak előírásokat a szabályok be nem tartása esetére – hatálytalanítás, kártérítés vagy más egyéb következmények – más jogrendszerekben ez hiányzik, a bíróságok pedig a jogszabályokat az általuk legmegfelelőbbnek ítélt módon érvényesítik; másodszor pedig az uniós bíróságok eddig is jól elboldogultak az uniós jog be nem tartása esetére kiszabandó szankció meghatározásával. A jelen ReNEUAL modellszabályok keretei felől hozott döntés azonban nem jelenti azt, hogy az uniós közigazgatási eljárásjognak ne kellene a jövőben választ találnia a jogszabályok be nem tartása esetére kiszabandó szankciók meghatározására.

II. A közigazgatási eljárás joga az Unióban – jellemzők és kihívások

(19) Az uniós jogszabályok és szakpolitikák nem jogalkotási úton történő végrehajtását felölelő uniós közigazgatási eljárásjog nem csupán az Unió alapjául szolgáló alkotmányos értékeket és elveket kell, hogy tiszteletben tartsa, hanem választ kell adni az uniós jog végrehajtásával kapcsolatosan felmerülő valós kihívásokra, miközben idomulnia kell a fennálló – sok esetben hiányos – uniós közigazgatási jog legmeghatározóbb vonásaihoz is.

(20) Az uniós közigazgatási jog szabályai és elvei nagyobb részt az egyes szakpolitikai területen folytatott folyamatos fejlődés és kísérleti jellegű jogalko-

tás termékei. Mindezek eredményeképpen az alkalmazandó jogszabályokra a szektorspecifikus és tárgyspecifikus szabályokra és eljárásokra történő szétaprózódás jellemző. Mára ez a töredezettség a gyakran egymást átfedő szabályok és elvek zavaró átláthatatlanságához vezetett. Erre jó például szolgál a versenyjogi szabályok alkalmazására vonatkozó eljárást kodifikáló 1/2003. Rendelet [3]: habár a 23. preambulum bekezdése alapján „a Bizottság határozatának betartása során a vállalkozások nem kényszeríthetők annak bevallására, hogy jogsértést követtek el […]", maguk a rendelet kötelező rendelkezései már nem említik ezt az elvet, mely az Európai Bíróság joggyakorlatából fakad. Ezen túlmenően a rendelet nem említi az ügyvédi titoktartást, mely az ügyvéd és ügyfele közötti kommunikációt védi és melyet az Európai Bíróság joggyakorlata is garantál; [4] gyakorlott ügyvédnek kell lenni ahhoz, hogy ezeket a rendeletben nem szereplő, ám az ártatlanság vélelméből és az Alapjogi Charta 48. cikke által garantált védelemhez való jogból fakadó eljárási garanciákat ismerjük. Több szempontból is növekvő hézagnak lehetünk tanúi, egyfelől az uniós szinten egyre szaporodó új közigazgatási cselekményi formák és szabályozási kereteik között, másfelől azoknak egy koherens védelmi rendszerbe történő beépülése között, egy olyan rendszerébe, mely az átfogó alkotmányos értékeket és a különböző ellenőrzési és legitimációs mechanizmusokat is magában hordozza.

(21) A szabályozás hézagai abból is adódnak, hogy egyes eljárási elemeket a szakpolitika-specificus szabályok csupán részben szabályoznak, ez pedig azzal jár, hogy gyakran előre meg nem határozott általános jogelveknek kell kitölteniük az ebből adódó hézagot. Erre példaként hozható a tisztességes meghallgatáshoz való jog. Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján az uniós jogot végrehajtó hatóság még olyan esetben is megsértheti a tisztességes meghallgatáshoz való jog általános jogelvét, amennyiben a hatóság által követendő eljárás szabályait lefektető jogszabály nem írja elő meghallgatás lefolytatását.[5] A fragmentáció gyakran az uniós közigazgatási és szabályozási eljárások és kimenetelük átlát-

[3] A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] OJ L 1/1 legutóbb módosított a Tanács 487/2009/EK rendelete (2009. május 25.) a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a légiközlekedési ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról (kodifikált változat) [2009] OJ L 148/1.

[4] A Bíróság 155/79 AM&S Europe Limited kontra Európai Bizottság ügyben 1982. május 18-án hozott ítélete [EBHT 1982., 1575.].

[5] A Bíróság C-135/92 Fiskano AB kontra Európai Bizottság ügyben 1994. június 29-én hozott ítélete [EBHT 1994., I-2885] 39 pont.

hatóságának, kiszámíthatóságának, érthetőségének és a beléjük vetett bizalom hiányához vezet, különösen az állampolgárok és más laikusok szemszögéből.

(22) Habár a legtöbb jogi probléma nem egyedi sajátossága az egyes szakpolitikai területeknek, az uniós közigazgatási eljárási jognak csupán kevés területére jellemző az olyan rendszerszintű megközelítés, mely túlmutatna az egyedi szakpolitikai területek határain. A legtöbb transzverzális kérdés, így például a meghatározott címzetteknek szóló, kötelező határozatok (egyedi határozat), kötelező, általános hatályú jogszabályok (jogalkotás), kötelező megállapodások (szerződések) elfogadása és végrehajtása, vagy a döntéshozatalt megalapozó információk gyűjtésével és felhasználásával kapcsolatos kérdések sem jelennek meg transzverzális szinten. A rendszerszintű, transzverzális megközelítés hiánya azonban nem csupán formális problémát jelent. Ugyanis ez az egyik legfőbb oka annak, hogy továbbra is vannak rések az eljárási jogosultságok védelmének pajzsán. Emellett az uniós tisztségviselők uniós hatóságok közti mobilitását is akadályozza, szemben az uniós köztisztviselői rendszer utóbbi évtizedekben követett modernizációs céljaival.

(23) Nagyon szűk körben az Alapjogi Charta 41. cikke kodifikálta a megfelelő ügyintézés körébe tartozó néhány elvet, melyek az olyan uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek alkotta „közigazgatási aktusokra" vonatkoznak, melyek az egyének, csoportok vagy vállalatok érdekeit érintik. Részleges iránymutatást az EO Kódex is tartalmaz[6], az egyes intézmények belső eljárási szabályaihoz hasonlóan. Az Európai Bíróság által kifejlesztett általános közigazgatási jogi jogelvek hatálya azonban tágabb, mint amelyet az ilyen részleges kodifikációk vagy soft law kodifikációk meghatároznak. Az esetjog a konkrét jogviták valóságos keretei között fejlődik, melyben mind az uniós jog, mind pedig az ennek kontextusában garantálandó jogok felmerülnek. Elméletben az általános jogelvek a döntéshozatal, szerződések, tervezési eljárások, információcsere rendszerek és végrehajtási hálózatok kontextusában felmerülő jogokat és kötelezettségeket illetik. A valóság azonban úgy fest, hogy az ezen kérdéseket szabályozó általános jogelvek fejlődését sok esetben egyes személyek jogai korlátozzák, különösen a döntéshozatal, szerződések és információcsere területén.

(24) Az uniós jog végrehajtására szolgáló közigazgatási eljárások szabályai nagyon dinamikusan és igen gyakran kísérleti jelleggel fejlődtek. Jó példa erre az

[6] Európai Ombudsman – A Helyes Hivatali Magatartás Európai Kódexe.

információs hálózatok mint rugalmas modellek alkalmazása az uniós jog decentralizált végrehajtására, miközben a belső piac szabályai közös talajon fejlődtek. A ReNEUAL modellszabályok nem törik le a rendszer dinamikus, kísérleti jellegét. Ehelyett megalkotják a döntéshozatali eljárások standard modelljeinek építőelemeit, ügyelve arra, hogy ne vágják el az egyes szakpolitikai területeken végzett kísérleti fejlesztések lehetőségét. Az a megközelítés, miszerint a modellszabályok lex generalis-ként a hatékony döntéshozatali eljárások keretében szabályozzák a jogvédelem általános kérdéseit, véleményünk szerint még inkább megkönnyíti az olyan lex specialis elemek dinamikus fejlesztését, melyek szakpolitika-specifikus szabályozást igányelnek. Tudatában vagyunk annak, hogy nagy gondossággal kell eljárni a lex generalis és lex specialis viszonyát illető szabályok megszövegezésénél a jelen megközelítésben.

(25) Az uniós jogszabályok és szakpolitikák végrehajtásának konkrét és folyamatosan változó keretei között az uniós jog különböző eszközökkel él az Unió céljainak elérése érdekében. Ezek az eszközök – egyedi határozatok, általános hatályú, nem jogalkotási aktusok, megállapodások és szerződések stb. – más és más követelményeket támasztanak az eljárási igazságosság és hatékonyság biztosítására. A ReNEUAL modellszabályok igyekeznek megfelelő szabálycsomagot kidolgozni valamennyi eszköz számára.

(26) A közigazgatási eljárásokat illető uniós jogra az eljárások joghatóságbeli összetettsége és az érintett szereplők plurális jellege jellemző. A szakpolitikai területek „europaizációja" ellenére nem beszélhetünk maradéktalanul kidolgozott uniós közigazgatásról. Ehelyett az uniós jog végrehajtására a közös jogi térségben elsősorban a tagállami szervek révén kerül sor, melyhez bizonyos esetekben az uniós ügynökségek is támogatást nyújtanak. Az uniós szakpolitikák joghatóságbeli összetettsége és a végrehajtásukban érintett szereplők plurális jellege csak tovább fokozzák a szektorspecifikus eljárások fragmentációját. Az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általános eljárási szabályainak hiánya tehát kedvezőtlen hatással van a tagállamok hatóságai által eljárási kérdésekben megnyilvánuló megközelítéseinek egységességére. Ez pedig akadályát képezi a tagállamok közötti közigazgatási koordinációnak.

(27) A joghatóságbeli összetettség és a szereplők plurális jellege a gyakorlatban a szereplők részéről fokozott együttműködést tesz szükségessé az eljárásban: ezt az összetett eljárások szolgálják. Ezeknek az összetett, integrált közigazgatási eljárásoknak a keretei között a határozathoz vezető út eljárási lépései

a különböző szereplők által történő jogalkalmazási cselekményekből adódnak össze. Ez független attól, hogy a végső döntést egy uniós vagy tagállami hatóság hozza. Az összetett eljárások, az információnak mint a decentralizált döntéshozatal alapanyagának közös összegyűjtését feltételezik. Számos szakpolitikai területen az uniós hatóságok közös adatbázist hoznak létre az ilyen eljárások keretei között lebonyolított információgyűjtés és -csere céljaira. Manapság az összetett eljárások kialakításának legfőbb vezérfonala a hatékonyság és a fennálló források legjobb felhasználása, azonban az eljárások joghatóságbéli összetettsége csökkentheti az egyéni jogok védelmének szintjét, valamint a hatékony bírói felülvizsgálatot. Ezért közigazgatási eljárási szabályokra van szükség, hogy megakadályozzuk az olyan helyzeteket, amikor az uniós jog végrehajtása során a címzettek és harmadik felek jogai és érdekei az uniós szintű és a tagállami szintű felülvizsgálati és elszámoltatási mechanizmusok között tátongó „fekete lyukba" hullanak. A joghatóságbeli összetettségből és a szereplők plurális jellegéből adódó kérdések e második csoportjával a ReNEUAL modellszabályoknak elsősorban az V. és VI. könyve foglalkozik.

III. Modellek a közigazgatási eljárásról szóló uniós jog kodifikációjához?

(28) Az EU közigazgatási eljárásokról szóló szabályai nem légüres térben léteznek. A jogrendszerek szerte a világon hasonló nehézségekkel küzdenek a közigazgatási jogérvényesítés szervezése során. Különösen a múlt században, az „adminisztratív állam" koncepciójának jegyében, több jogrendszer fordult közigazgatási eljárások kodifikációja felé. A ReNEUAL közigazgatási eljárási modellszabályozás kidolgozói számára egyértelmű, hogy az uniós jog és politika végrehajtása során felmerülő kihívások komplexitása sok esetben nagyobb, mint a nemzeti jog államon – akár szövetségi államon – belüli végrehajtása során tapasztalt problémák. Ennek ellenére, bár a nemzeti kodifikációs tapasztalatok általában nem egy az egyben alkalmazhatók uniós szinten, azok olyan értékes esettanulmányokat és inspirációt tartalmaznak, amelyek figyelembe vehetőek az EU adminisztratív eljárások lehetőségeinek elemzése során.

(29) További indíttatást adhat az EU szintű kodifikációnak, hogy a közigazgatási jog hatálya nemcsak nemzeti és nemzetek feletti, hanem globális. Egyre több szabályozói hatáskör kerül át globális szintű nemzetközi szervezetekhez. Az ilyen szintű szabályozás és döntéshozatal feltételeinek tanulmányozása (amely-

re használatos a „globális közigazgatási jog" kifejezés is) azt mutatja, hogy az olyan általános elvek, mint a konzultáció és a részvétel, az információkhoz való hozzáférés joga és az indoklási kötelezettség tekintetében egyre inkább meghatározó, államon túli legitimációs szerepet játszanak a közigazgatásban.

(30) A XX. század során a jelenlegi EU-tagállamok többsége kodifikálta közigazgatási eljárásjogát – az első ilyen 1889-es spanyolországi kísérletet követően – kezdve Ausztria 1925. évi kódexével. Hasonló tendencia érzékelhető az Európai Unión kívül is, például az USA-ban az 1946-os közigazgatási eljárásokról szóló törvény (APA). A kodifikációs mozgalom felgyorsult a XX. század második felében, a kérdés most van napirenden például Franciaországban. Ezzel együtt, a nemzeti kodifikációk jelentős eltéréseket mutatnak azok alkalmazási körét és célját illetően. Egyes országokban vagy különböző törvények vonatkoznak az egyes kormányzati szinteken megvalósuló közigazgatási eljárásra, vagy azok hatályba lépésének ideje volt eltérő. Például Dániában a törvény bevezetésére 1986-ban került sor a központi kormányzati és 1987-ben a helyi önkormányzatok szintjén. Továbbá egyes tagállamok regionális kormányzati szintje saját jogalkotási hatáskörrel rendelkezik (például Ausztria, Belgium, Németország, Olaszország és Spanyolország, valamint Finnország, Portugália és az Egyesült Királyság bizonyos területei), amely megnehezíti a közigazgatási eljárás különböző szintű kodifikációiról szóló párbeszédet. Németországban például, egymás mellett létezik a szövetségi közigazgatási eljárásjog, amely a szövetségi hatóságokra alkalmazandó, és az egyes Land-ok szabályozása, amelyek viszont az utóbbi hatóságaira nézve alkalmazandók. Németországban ezt egy közös és koherens jogi és közigazgatási kultúra keretében valósítják meg. Spanyolországban és Olaszországban egy általánosan kötelező jogszabály alkalmazandó a közigazgatás minden szintjén - a központi, valamint a regionális és a helyi szinteken, de az autonóm közösségek alkothatnak kiegészítő jelleggel regionális szintű szabályokat is.

(31) A szabályozás mélységét illetően is eltérőek a nemzeti rendszerek. Míg egyes kodifikációk, mint például az olasz közigazgatási eljárásjog, nagy mértékben elvekre épül, amelyeket az egyes szakpolitikai jogszabályok tesznek teljessé, más eljárásjogi törvények az ügyeket igen részletesen szabályozzák.

(32) Különbségek fedezhetők fel a kodifikált közigazgatási intézkedések között is. Például sok nemzeti eljárási törvény csak az ún. közigazgatási határozatokat (vagy döntéseket) ismeri, vagyis az egyoldalú aktusokat, amelyek jellem-

zően egyetlen egyén, csoport vagy vállalkozás érdekeit érintik, még ha néha ezek tartalmazhatnak néhány szerződéses szabályt is, mint például az 1976-os német törvény. Csak néhány közigazgatási eljárásjogi törvény tartalmaz általános rendelkezéseket a közigazgatási hatóságok és más magán- vagy közjogi jogalanyok közötti szerződések tekintetében: ilyen volt például az 1992-es eredeti portugál szabályozás: később ezekre a szerződésekre már külön jogszabály vonatkozott, hogy a gyakran változó EU-s közbeszerzési szabályokat tiszteletben tudják tartani – egy új javaslat azonban ismét egységes szabályozást vezetne be. Franciaországban a közigazgatás által kötött szerződések és megállapodások is közigazgatási aktusnak minősülnek, és ezért az általános közigazgatási eljárásjog vonatkozik rájuk. A nemzeti eljárásjogok között különbség mutatkozik aszerint is, hogy a szabályozói hatáskörökre vonatkoznak-e? Az amerikai APA például általánosságban igen, a szövetségi hatóságok szabályozói jogköreit közismerten a „notice and comment" eljárásban valósítja meg, amelynek célja az érintettek bevonása a közigazgatási szabályozás kialakításába. Néhány tagállam, mint például Franciaország esetében a „közigazgatási aktusok" magukban foglalják a szabályozói aktusokat is (rendeletek, miniszteri iránymutatások stb.) és ezért értelemszerűen a közigazgatási eljárásjog ezekre is vonatkozik. Továbbá, a legtöbb tagállam, és az EU maga is bevezetett adatvédelmi és iratbetekintési szabályokat. De csak néhány tagállam rendelkezik az információkezelésre vonatkozó kiterjedt elvi szintű szabályozással. Az EU jog implementációját illetően, az információkezelés központi szerepet játszhat egyre több – EU intézményeket, szerveket, hivatalokat és ügynökségeket valamint tagállami hatóságokat magában foglaló – hálózat számára.

(33) A fentiekből egyenes következik, hogy bár a tagállami szabályozások inspirációs forrást jelenthetnek, egyikőjük sem ültethető át egészében. A jelen EU közigazgatási eljárásról szóló modellszabályokat az uniós jog implementációjának különleges természetét és igényeit figyelembe véve állítottuk össze. Ezért e szabályok szükségszerűen különböznek a tagállami szabályozásoktól és az EU-n kívüli nemzeti kodifikációktól, mindazonáltal az egyes nemzeti szabályozások ihletésével jöttek létre.

IV. Az EU kodifikáció jogalapja

(34) A ReNEUAL projekt elsődleges célja, hogy az EU jog implementációjára vonatkozó tudományos javaslatokat dolgozzon ki. Ezért a ReNEUAL úgy dön-

tött, hogy tevékenységét nem korlátozza a jelenlegi jogalkotási kompetenciákra. Mindazonáltal, az uniós szabályként történő teljes vagy részleges (jövőbeni) elfogadtatás lehetősége a kezdetektől a projekt koncepciójának részét képezte. Az EU ráruházott hatásköreinek rendszerében egy jövőbeni EU közigazgatási eljárásokra vonatkozó jogalkotási eljárás csak akkor lehetséges, ha azonosítható egy, annak alapjául szolgáló alapító szerződéses rendelkezés. A ReNEUAL négy ok miatt is különösen fontosnak tartja e jogcím megállapítását.

(35) i.) ha nem sikerült a kodifikáció megfelelő szerződéses jogalapját megtalálni, a ReNEUAL eredményeinek gyakorlatba ültetése csak egy átfogó szerződéses reform esetén lehetséges. Annak az esélye, hogy rövid, illetve középtávon egy szerződéses reform a közigazgatási eljárások jogalapjának megteremtésére korlátozódjék nem túl nagy.

(36) ii.) Sok szabály hatálya és hatása a kiválasztott jogalap függvényében alakul: nem elég a szerződésben a felhatalmazó rendelkezést azonosítani, azt is meg kell vizsgálni, hogy más szerződéses jogszabályhelyek nem korlátozzák-e használatát?

(37) Mind a gyakorlati, mind az elméleti párbeszéd leginkább az EUMSZ 298. cikkében véli felfedezni a jogalapot az EU közigazgatási eljárásról szóló kodifikációjához, mindazonáltal egyéb szerződéses rendelkezéseket is figyelembe kell venni. Anélkül, hogy határozott állásfoglalást adnánk az EU közigazgatási eljárásról szóló kodifikációs jogalapjának létezéséről és terjedelméről, kiemeljük az egyes releváns pontokat és lehetőségeket. Az EUMSZ 298. cikkének 1. bekezdése szerint „feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak". A nyitottság, a hatékonyság és a függetlenség felsorolása nem kimerítő jellegű egy olyan Unióban, amely a jogállamiság elvére épül, figyelembe véve a már korábban említett számos alkotmányos elvet. Az „európai igazgatásra" fordulat alkalmazása utal a jogalap kérdésére, ami a 298. cikk 2. bekezdése szerint megköveteli, hogy „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." Ez utóbbi rendelkezés hatályáról és értelmezéséről élénk vita zajlik a jogtudósok és a politika alakítói között, de mindezideáig az Európai Unió Bíróságának esetjoga még nem tisztázta ezt a kérdést. A jogfejlődés jelen stádiumában csak az EUMSZ 298. cikkének legszűkebb értelme-

zését szükséges kizárni, amely alapján ez a jogalap csak az EU intézmények, szervek és hivatalok saját belső eljárásainak szabályozását tenné lehetővé. Egy ilyen szűk értelmezés nem állna összhangban az egyezmény 2002-2003. során keletkezett előkészítő anyagaival, és nem lenne tartható a 298. cikkhez szükséges effet utile tekintetében sem. Ez a szűk értelmezés azt eredményezné, hogy a cikk pusztán a 336. cikkben szereplő személyzeti szabályzatra tett puszta utaló szabállyá vagy az intézményi önszervezés elvének egyszerű újrafogalmazásává válna. A ReNEUAL eredeti hozzáállása szerint az EUMSZ 298. cikke jelenti a legalkalmasabb jogalapot az EU közigazgatási eljárás általános szabályainak és elveinek kodifikálására.

(38) Az egyik, a jogirodalomban ritkán tárgyalt kérdés a határterületek jogalapjának problémájára vonatkozik. Ez a helyzet például az EUMSZ pénzügyi rendelkezések elfogadásáról szóló 322. cikkével, a dokumentumok hozzáférhetőségéről szóló 15. cikkével és az adatvédelemről szóló 16. cikkével. Az a kérdés, hogy e jogalapok meghiúsíthatják-e a jelen ReNEUAL modellszabályokban felvázolt releváns témakörök integrálását egy általános kodifikációban? A ReNEUAL elismeri ezt a problémát, de meggyőződése, hogy megoldható. Mivel az itt is idézett jogalapok a rendes jogalkotási eljárás alkalmazását írják elő, lehetséges egy olyan jogalap használata, amely a releváns rendelkezéseket és a 298. cikk szabályait egyesíti. Ezt a megközelítést az Európai Unió Bíróságának esetjoga is alátámasztja.

(39) Egy másik lehetséges szerződéses rendelkezést is meg kell vizsgálni, ez az EUMSZ 295. cikke. E rendelkezés hatálya az Európai Parlamentre, a Tanácsra és a Bizottságra terjed ki, és ezért nem szolgálhat az EU valamennyi intézményére, testületére, hivatalára és ügynökségére kötelező közigazgatási eljárásának kodifikációjához általános jogalapul. Aligha elfogadható, hogy a 295. cikk kizárja a 298. cikk alkalmazhatóságát valamennyi EU intézményre, ideértve az Európai Parlamentet, a Tanácsot és a Bizottságot. Ellenkezőleg, a 295. cikk azt jelzi, hogy a 298. cikk nem vonatkozhat csak a belső megállapodásokra, mert különben a két cikk tartalma nem lenne összeegyeztethető.

(40) Egy újabb kérdés merül fel a szektorális jogalapok miatt, amelyek különleges jogalkotási eljárást követelnek meg. Ez a helyzet például az EUMSZ Eurojust-ról szóló 86. cikkével, a rendőrségi együttműködésről szóló 87. cikkével, a szellemi tulajdon védelmével foglalkozó 118. cikkével, a kutatási és technológiai fejlesztési programok elfogadásáról szóló 182. cikkével vagy az egyes

környezetvédelmi intézkedésekről szóló 192. cikkével. Ezekben az esetekben egy 298. cikket is tartalmazó egyesített jogalap nem alkalmazható. Az EUB esetjoga alapján a jogalkotó köteles az adott aktus fő kérdésének megfelelő jogalapot alkalmazni. Elismerve, hogy ez nem egy könnyen megoldható probléma, az uniós jogalkotó például megtehetné, hogy a modellszabályokat egy ilyen szektor számára egy szektorspecifikus jogalkotási aktussal tenné alkalmazhatóvá, amelyet az adott jogalap lehetővé tesz; egy ilyen szektorspecifikus aktus a lex generalis – lex specialis kapcsolat előnyeit is kiaknázhatná.

(41) Még azokban az esetekben is, ahol a szektorspecifikus szabályozás rendes jogalkotási eljárásban születik meg, problémát okozhat, ha az adott szabályozás különleges célokat valósít meg, mint például a fogyasztóvédelem vagy a környezetvédelem területén. Újfent elismerve a probléma fennállását, nem véljük úgy, hogy ez megakadályozhatna egy általánosan alkalmazható szabályrendszer megalkotására irányuló kísérletet. Mindenesetre, az I. könyv modellszabályok és más uniós jogi aktusok közötti viszonyra vonatkozó rendelkezéseit úgy állítottuk össze, hogy megoldást kínáljanak erre a problémára, ha szükséges, szektorspecifikus kiegészítő vagy alternatív eljárási szabályok elfogadása révén.

(42) iii.) Az egyik központi jogi és politikai kérdés az, hogy vajon a jelenlegi szerződéses rendelkezésekre tekintettel, van-e olyan jogalap, amely egy átfogó közigazgatási eljárásjogi kodifikációt tenne lehetővé, amely az EU intézményeken, szerveken, hivatalokon és ügynökségeken túl a tagállami hatóságokra is kötelezettségeket teremtene, éppúgy, mint a szektorspecifikus szabályozások már jelenleg is teszik.

(43) Az „európai igazgatás" fogalma, amely a szerződésekben csak a 298. cikk (1) bekezdésében jelenik meg, nincs meghatározva: a jogtudomány képviselői is keveset foglalkoznak ezzel a kérdéssel. Az EUMSZ 298. cikk (1) bekezdése a az Amszterdami szerződés 9. cikk (3) bekezdését és az 1965-ös Egyesítő szerződés 24. cikk (1) első fordulatát váltotta fel, amely a különböző közösségi intézmények „egységes" adminisztrációjára vonatkozott. Ezért logikusnak tűnhet, hogy az európai igazgatás az EU intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek igazgatását jelentse. Arra a következtetésre is juthatunk azonban, hogy az „európai" nem azonos az „egységes" jelzővel, ezért egy tágabb jelentést hordozhat. Ez utóbbi értelmezés lehetővé tenné, hogy az EUMSZ 298. cikke egy olyan általános kodifikáció jogalapját jelentse, amely a tagállamok hatóságai számá-

ra is kötelező, amikor uniós jogot hajtanak végre. Ha nem ezt az értelmezést fogadjuk el, akkor a 298. cikk csak más cikkelyekkel együttesen alkalmazva alapozhatja meg a modellszabályok tagállamok számára is kötelező hatályát. Ilyen összevont jogalap csak akkor alkalmazható, ha a többi felhívott jogszabályhely is a 298. cikk (2) bekezdésében leírt rendes jogalkotási eljárásra utal. Ennek számos olyan rendelkezés megfelel, amely tagállamok jogalkotási és adminisztratív rendelkezéseinek harmonizálása, uniós célok megvalósítása érdekében „intézkedések" elfogadását írja elő.

(44) Az „európai igazgatás" fogalmának tisztázatlansága miatt az EUMSZ 298. cikkének két lehetséges értelmezése is elfogadható stricti iuris szempontok alapján.

(45) Az első lehetséges értelmezés megengedné a rendes jogalkotási eljárásban elfogadott rendeleti szabályozást az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek belső igazgatási rendjének és e különböző igazgatási szereplők közötti együttműködés szabályainak előírására. Továbbá előírhatna olyan eljárásokat, amelyekben az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek külső szereplőkre is kötelező aktusokat alkothatnának, így bevonva a szabályozásba az uniós hatóságok és a polgárok, valamint az EU igazgatás egyéb magán-és közjogi címzettjei közötti külső kapcsolatokat. Ez az értelmezés adja az alapját az Európai Parlament 2013. január 15-én kelt állásfoglalásának, amely a Bizottság számára ajánlásokat fogalmazott meg az Európai Unió közigazgatási eljárásjogáról. Az EP politikai szinten nyitotta meg a vitát, és a kérdést a közelgő évek jogalkotási tárgysorozatába vette. Az alkalmazott megközelítés ugyanakkor bizonyos mértékig korlátozott, mert csak akkor lenne alkalmazható, ha európai szintű implementációról van szó, és az eseti ügyben az egyik fél uniós polgár.[7] Az EP-tervezet nem foglalkozik olyan szembeszökő kérdésekkel, mint az összetett eljárások, a szerződések, információs rendszerek vagy akár a szabályozói hatáskörök.[8] A ReNEUAL megfogalmazói határozottan üdvözlik az EP fenti ál-

[7] Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL)), a melléklet első ajánlása. Az állásfoglalás melléklete a kért javaslat tartalmára vonatkozó hat részletes ajánlást fogalmazott meg.

[8] Az Európai Parlament 2013. január 15-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (2012/2024(INL)) mellékletének 3. ajánlása olyan elveket sorol fel, mint a jogszerűség elve, az arányosság, a pártatlanság, a következetesség és a jogos elvárások elve, a magánélet tiszteletben tartásának elve, a tisztességesség elve, a hatékonyság és a szolgáltatás elve. A 4. ajánlás (a közigazgatási határozatokra irányadó szabályok-

lásfoglalását, ugyanakkor úgy ítélik meg, hogy az EP által választott megközelítés korlátozott, és nem aknázza ki a jogalkotás jelenlegi szintjén elérhető teljes potenciált. Az EUMSZ 298. cikke, még megszorító értelmezésében is lehetővé teszi olyan eljárási szabályok megalkotását, amelyek nemcsak az eseti döntésekkel, hanem a szabályozói hatáskörökkel és a szerződésekkel is foglalkoznak, valamint bizonyos mértékig az összetett eljárásokra is kiterjednek.

(46) Az EUMSZ 298. cikk (2) bekezdésének kiterjesztőbb értelmezése is elképzelhető. Az EUMSZ 298. cikkben említett „európai igazgatás" és az egyéb szerződéses rendelkezésekben szereplő „intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek" fordulat közötti különbségtétel az uniós jog implementálásában szerepet játszó tagállami és uniós igazgatási szervek pluralizmusának kontextusában vizsgálandó. Az „európai igazgatás" tehát ilyen értelemben jelenti valamennyi, uniós jogot megvalósító igazgatási szereplőt, amely a uniós jog primátusa és közvetlen hatálya miatt magában foglalja a tagállami közigazgatásokat és bíróságokat is. Az uniós „intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek" ezzel szemben csak az uniós szinten szervezett igazgatási szereplőkre vonatkoznak. Ez a tágabb értelmezés jobban kifejezi az uniós jog implementációjával együtt járó komplexitást, figyelembe véve az összetett eljárások fontosságát az uniós igazgatási gyakorlatban. Továbbá, ez a tág értelmezés az EUB esetjogának is jobban megfeleltethető, amely az Unió valamennyi igazgatási szereplőjétől megköveteli, hogy az uniós joggal összhangban működjön, és amennyiben szükséges, tegye félre a nemzeti jog alkalmazását. Mindazonáltal, ahogy azt részben a jelen bevezető, részben a modellszabályok I. könyvéhez fűzött magyarázatok tartalmazzák, pragmatikus okokból a ReNEUAL készítői olyan általános alkalmazhatóságra törekedtek, amely nem vonja be a tagállami hatóságokat minden egyes könyv hatálya alá.

(47) iv.) Két további általános hatályú szerződéses rendelkezés szerepét szükséges megvizsgálni a közigazgatási eljárásjogról szól általános kodifikáció jogalapját keresve.

ról) az alábbiakra nézve tartalmaz iránymutatásokat: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről; az átvételi elismervényről; a közigazgatási határozatok pártatlanságáról; a meghallgatáshoz való jogról; az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról; a határidőkről; a közigazgatási határozatok formájáról; az indokolási kötelezettségről; a közigazgatási határozatokról való értesítésről; a rendelkezésre álló jogorvoslatok feltüntetéséről.

(48) Ezek közül az első az EUMSZ 352. cikke, amely az ún. „rugalmassági záradék"; tulajdonképpen a 298. cikk alternatívájaként értelmezhető. Az EUMSZ 352. cikk csak alternatívaként értelmezhető, mert szemben az EUMSZ 298. cikkével egy különleges jogalkotási eljárást ír le, amely a Tanács egyhangú döntését követeli meg. Érzékeny kérdés, hogy az EUB esetjoga szerint ez a rugalmassági záradék nem válthat fel egyéb jogalapokat, csak akkor alkalmazható, ha más jogalap a szerződés rendelkezései között nem található. Ezzel együtt, ha azt állítjuk, hogy az EUMSZ 298. cikke nem alkalmazható jogalapként, akkor ebből következik, hogy az EUMSZ 352. cikke az lehet. Egy további kérdés az EUMSZ 352. cikkével kapcsolatban, hogy (3) bekezdése megtiltja a tagállami jogok harmonizációját, amennyiben a szerződések kizárják az ilyen harmonizációt. Ezért, ha az EUMSZ 352. szakasza jelentené a tagállami hatóságokra nézve is a kötelező kodifikáció jogalapját, akkor annak eredményeként létrejövő uniós jogi aktus nem harmonizálhatná azokat a területeket, amelyeken az EU csak támogató, koordinációs vagy kiegészítő jogkörökkel rendelkezik. E probléma mértékének megállapításához további vizsgálatok szükségesek.

(49) A második figyelembe veendő rendelkezés e tekintetben az EUMSZ 197. cikke az igazgatási együttműködésről. Az EUMSZ 197. cikke a hatály tagállami hatóságokra történő kiterjesztése miatt lesz releváns. Azonban annak (2) bekezdése, amely a 197. cikk alapján elfogadott intézkedések fakultatív jellegét irányozza elő, egyértelművé teszi, hogy az EUMSZ 197. cikk csak nem kötelező erejű uniós jogi aktus jogalapjául szolgálhat. Azt a kérdést, hogy az EUMSZ 197. cikk alkalmazása kizárja-e egy másik szerződéses rendelkezés alapján (pl. az EUMSZ 298) kötelező aktus elfogadását, a (3) bekezdés dönti el, miszerint „E cikk nem érinti továbbá a Szerződések azon egyéb rendelkezéseit, amelyek a tagállamok egymás közötti, illetve a tagállamok és az Unió közötti igazgatási együttműködésről rendelkeznek."

(50) Nem szabad elfeledkezni arról sem, hogy az EUMSZ 298. cikk szövegének pontos értelmezésétől függetlenül, bármely, e cikkely alapján elfogadott jogi aktusnak meg kell felelnie a szubszidiaritás és az arányosság elveinek.

(51) A fentiekben felvázoltak jelzik egy EU igazgatási eljárásokról szóló kodifikáció jogalapjával kapcsolatos kérdés érzékenységét. A ReNEUAL többféleképpen is számításba vette ezeket a nehézségeket: a II., III. és IV. könyvek hatálya elvileg csak az uniós intézményekre, szervekre, hivatalokra és ügynökségekre terjed ki; annak kérdését, hogy ugyanazon jogalap használható-e

különböző típusú igazgatási aktusok esetében, az I. könyv készítésekor vettük figyelembe; a modellszabályok szövegét a lehetséges jogalap szempontjából is ellenőriztük.

(52) A ReNEUAL arra a következtetésre jutott, hogy a megfelelő jogalap kiválasztásának problémája nem előfeltétele egy akadémiai jellegű eljárásjogi tervezetnek, és hogy a tartalmi kérdésekről zajló párbeszédnek nem vethet gátat a jogalap kérdéséről zajló vita. Csak azután születhet a folytatást meghatározó politikai döntés, hogy e tartalmi kérdéseket már sikerült felmérni. Erre három lehetőséget találtunk: i.) további érveket keresünk a meglévő jogalap fenntarthatóságára; ii.) a kérdést felvetettjük a következő szerződés-felülvizsgálati konferencia napirendjére, hogy teljesen új jogalapot teremthessünk; vagy iii.) a modellszabályok egyes könyveinek tartalmát különböző jogi dokumentumokban hirdetjük ki, mindegyiket az annak megfelelő létező vagy létrehozandó jogalap alapján. Ez utóbbi megoldás – bár a nem elegáns és nehéz következetesen véghezvinni – nem összeegyeztethetetlen az egységes kodifikáció koncepciójával. Míg a modellszabályok koherens egészet alkotnak, úgy szerepelhetnek akár több különböző jogforrásban is.

(53) A jogalapról szóló döntéstől függetlenül, a ReNEUAL modellszabályokban lefektetett rendelkezések úgy is felfoghatók, mint egyfajta „kodifikációs várólista" vagy egy olyan szabványszöveg, amelyet szektorspecifikus normák egészíthetnek ki politika-specifikus jogi aktusokban, amelyek élveznék egy egységes jogalap előnyeit, mint például az EUMSZ belső piacról szóló 114. cikke. E tekintetben kulcskérdés a modellszabályok viszonya más – létező vagy jövőbeni – uniós jogi aktusokhoz. Ezt a kérdést rendezi az I. könyv I. cikk (2) bekezdése és a hozzáfűzött magyarázat. A ReNEUAL arra törekszik, hogy a modellszabályok olyan módon legyenek megfogalmazva, hogy további részletek nélkül átemelhetők legyenek a szektorspecifikus vagy más átfogó jogi aktusokba, a meglévő joghézagok kitöltése érdekében. Elméletileg a modellszabályok sztenderd védelme úgy is felfogható, hogy az kiterjeszthető a szektorspecifikus jogalkotásra is. A modellszabályoktól való eltérés lehetősége nem szűnik meg a szektorspecifikus szabályok számára, de azt jól meg kell alapozni, egyrészt a szabályozott terület természetére, másrészt az arányosság elvére kellő figyelemmel.

(54) A ReNEUAL modellszabályok projekt keretében zajló párbeszéd természetesen nemcsak a jogalapról szól. A jelen akadémiai projekt mozgatója sokkal inkább az, hogy egy részletesen kimunkált és alaposan megvitatott modellsza-

bályozáson keresztül bemutassa, hogy egy egységes jogszabály milyen módon lehet hasznos, könnyen használható az uniós jogalkotóknak, amennyiben azt megfelelőnek és politikailag célszerűnek tartják.

V. A ReNEUAL EU közigazgatási eljárásjogról szóló modellszabályainak hat könyve

(55) A ReNEUAL EU közigazgatási eljárásjogról szóló modellszabályairól szóló hat könyvben nem feltétlenül azonos sem a hatály, sem az alkalmazhatóság meghatározása. Néhány konkrét szempontot szükséges figyelembe venni, amelyek megvilágítják a modellszabályok I. könyvében leírt általánosan javasolt alkalmazási kör, és a néhány más könyvben alkalmazott különös hatály közötti különbséget. Általánosságban elmondható, hogy a II., III. és IV. könyvek az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek számára készültek, míg az V. és VI. könyvek az EU és a tagállamok hatóságaihoz egyaránt szólnak. (56) Ami a II. könyvben leírt szabályalkotást illeti, minőségi - és talán bizonyos mértékig mennyiségi - szempontból a legjelentősebb részét e tevékenységnek az EU intézményei végzik. Mindenesetre a 291. cikk (2) bekezdése alkalmazandó: „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." Továbbá, az intézményi háttér, amelyet a 289., 290. és 291. cikkek írnak le, több különleges szabályt követel meg. A szerkesztési gyakorlás tehát a kezdetektől az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általi szabályalkotásra koncentrált.

(57) Némileg eltérő a helyzet a III. könyvben kifejtett eseti döntéshozatallal kapcsolatban. Az uniós jog végrehajtása során a releváns eseti döntések jelentős részét a tagállamok hatóságai hozzák meg. A koherencia igénye a közigazgatási eljárás elveire és az ebből következő szabályokra is vonatkozik. Mindazonáltal teljesen tisztában vagyunk a III. könyv összetett eljárások és megosztott igazgatási feladatok minden aspektusára történő alkalmazásának technológiai és politikai nehézségeivel. Ezért mi is korlátozzuk a III. könyv hatályát az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek körére, még az összetett eljárások esetén is. A modellszabályzat III. könyve oly módon lett kialakítva, hogy összeegyeztethető legyen a tagállamok közigazgatási eljárásokról szóló szabályai-

val. Ha egy tagállam úgy dönt, egyfajta sablonként alkalmazhatja a III. könyvet a meglévő eljárási szabályok reformja során vagy új eljárási szabályok elfogadásakor.

(58) A szerződésekről szóló IV. könyv különösen bonyolult jogi helyzettel foglalkozik. A vonatkozó EU szerződéses rendelkezések nem korlátozzák az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségeknek a szerződésekre irányadó jog megválasztására vonatkozó döntését. A gyakorlatban gyakran jó okkal nem alkalmazzák az uniós jogot a szerződésre, hanem egy tagállam-jogot választanak, vagy akár egy nem uniós állam jogát. A közigazgatási eljárásról szóló záradékok megfogalmazása minden ilyen esetre nézve azt jelentené, hogy olyan fokú technikai részleteket javasolnánk, amelyek messze túlmutatnak a modellszabályok eseti döntéshozatalra és szabályalkotási kérdésekre vonatkozó részein. A IV. könyv hatálya ezért az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek szerződéseire korlátozódik. Azonban ez esetben sem akadályozza semmi a tagállami törvényhozókat, hogy nemzeti jogszabályokkal bevezessék a modellszabályokat – megtéve a szükséges kiigazításokat. Azt sem akadályozza a vonatkozó részlet, hogy az egyes szakpolitikákról szóló uniós jogalkotási aktusok egy általános uniós igazgatási eljárásról szóló jogszabály rendelkezéseire hivatkozzanak.

(59) Az összetett eljárások és a megosztott igazgatás a fő okai annak, hogy az EU miért szorul rá – sokkal inkább, mint egy tagállam hatóságai – 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 eredményeként elengedhetetlen, hogy az V. és a VI. könyvek tartalma – a kölcsönös segítségnyújtás és az igazgatási szervek közötti információ-kezelés szabályairól – kiterjedjen az összetett eljárásokra és a megosztott igazgatásra. Az V. és VI. könyv szabályainak megfelelő jogalap azonosítása különösen kényes kérdés, mivel olyan szabályokhoz kapcsolódik, amelyek a tagállamok hatóságaira és az uniós hatóságokra egyaránt vonatkoznak, és mivel az adatvédelem kérdésében önálló jogalap létezik. Az V. és VI. könyvben leírt eljárási szabályok iránti fokozott igény azonban véleményünk szerint sokkal fontosabb, mint egy de lega lata vagy de lege ferenda jogalap azonnali meghatározása: ez vezette megfogalmazásában az V. és VI. könyvet.

(60) A ReNEUAL információ-kezeléssel kapcsolatos munkája rávilágított arra, hogy a jogalap kérdésén túl szükség van az EU és a tagállamok hatóságai közötti kölcsönös segítségnyújtásról szóló szabályok kialakítására, annak érdekében, hogy biztosított legyen a koherencia és követhetőek legyenek az uniós jogszabályok és politikák végrehajtása területén zajló folyamatos változások. Ezt a témát tárgyalja az V. könyv, amelynek jelentősége az egyéni jogok és érdekek kapcsán nemcsak a személyes adatokra és kereskedelmi titkokra gyakorolt hatásában érhető tetten. Ez abból is adódik, hogy jobban kell megszerkeszteni és tervezni az igazgatási rendszerek közötti együttműködést, amire jellemzően előnyösen hat e szabályok alkalmazása.

(61) A VI. könyvben tárgyalt információ-menedzsment kulcsfontosságú egyre több olyan hálózat számára, amelyek magukban foglalják egyik oldalról az uniós intézményeket, szerveket, hivatalokat és ügynökségeket, valamint másik oldalról a tagállamok hatóságait. Még ha sok esetben az ilyen hálózatok hivatalosan nem is vesznek részt olyan eljárásban, amely határozat, szabályozási aktus vagy egy megállapodás elfogadásához vezethet, általuk összegyűjtött, rendszerezett és uniós, valamint tagállami szereplők felé továbbított információk gyakran meghatározó szerephez jutnak a döntéshozatalban. Az információcserére és felhasználásra vonatkozó hatályos jogi keret elégtelen, és nem biztosítja az uniós alkotmányjog alapelveivel való összhangot. E területek többségének újszerűsége, és az e területeken megvalósuló együttműködés különleges természete kreatív hozzáállást igényel a döntéshozatali, a szabályozói és a szerződéses információ-felhasználás során.

VI. A szemlélet

(62) Összefoglalva, úgy véljük, hogy az uniós jog és politikák végrehajtására vonatkozó jól megtervezett közigazgatási eljárási szabályok elősegítik a jogállamiság és a jó igazgatás elveinek betartását az egyének javára, és az uniós jog rendszerére mint egészre nézve. Egy jól megtervezett kodifikáció a szubszidiaritás elvének érvényesüléséhez is hozzájárulhat, csökkentve ezzel a centralizált uniós szintű döntéshozatalt, így biztosítva, hogy a döntéshozatal érdemben közelebb kerüljön a polgárokhoz. Az adminisztratív eljárások kodifikációja, lehetőleg kötelező jogalkotási aktus formájában, amely elsősorban az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek számára lenne alkalmazandó, egyaránt szolgálja a közjog központi célkitűzésének mindkét elemét: eszköze lehet a közfel-

adatok hatékony ellátásának, ugyanakkor, nem kevésbé fontos módon, védené az egyének jogait. Egy ilyen kodifikációhoz inspiráció szerezhető konkrét uniós politikák tekintetében kifejlesztett megoldásokból, amelyek gondos mérlegelés után általánosíthatónak tűnnek; valamint a tagállami kodifikációkból, és azokból a sikerekből, amelyet már több EU-tagállam elért a jogrendszer jogállami követelményeknek való megfeleltetése során. Az EU-ra és valamennyi politikájára azonban egyetlen megközelítés sem alkalmazható, mint olyan; sem a tagállamok kodifikációi, sem a nemzetközi szervezetektől származó, sem az uniós politikák.

(63) A javasolt szabályok inspirációs forrásai között találjuk egyrészt az elsődleges és másodlagos uniós jogot, az EUB esetjogát, az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek gyakorlatát, másrészt az EU-tagállamok jogának összehasonlítását és a közigazgatási eljárásjogok teljes vagy részleges kodifikációjában szerzett más releváns nemzeti és nemzetközi tapasztalatokat. Továbbá egyes javasolt szabályok összehasonlító tanulmányok eredményeként születtek, valamint az ún. „ombudsprudence", az Európai Ombudsman gyakorlatának felhasználásával.

(64) A fentieken túl a szöveg szerkesztői a szakirodalomra is támaszkodtak. Annak érdekében, hogy a modellszabályzat stílusában jogalkotási javaslatokét kövesse, a szerkesztőbizottság úgy döntött, hogy tartózkodik szakirodalmi hivatkozások megadásától. Az ilyen hivatkozások iránt érdeklődő közönség megtalálja azokat a szerkesztők projektidőszakban készült jogtudományi munkáiban, amelyek egyúttal kiegészítő forrásként értelmezhetők a jelen modellszabályokhoz és a hozzá fűzött magyarázatokhoz. Ilyenek például:

- P. Craig: A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence. *European Public Law,* 19. (2013) 503–524.
- D. Curtin – H.C.H. Hofmann – J. Mendes (eds.): *European Law Journal,* 19. [2013] 1–142., magába foglalva:
  * D. Curtin – H.C.H. Hofmann – J. Mendes: Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda. 1–21.
  * Joana Mendes: Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design. 22–41.
  * Thomas Christiansen – Mathias Dobbels: Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts. 42–56.

  - * Linda Senden: Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for more Stringent Control. 57–75.
  - * Alberto Alemanno – Anne Meuwese: Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology'. 76–92.
  - * Edoardo Chiti: European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment. 93–110.
  - * Madalina Busuioc: Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope. 111–125.
  - * Alexander H. Türk: Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review. 126–142.
- Diana-Urania Galetta – Herwig C.H. Hofmann – Jens-Peter Schneider (eds.): Special edition: Information Exchange in the European Administrative Union. *European Public Law* (EPL), 20. (2014) Issue I., 63–163., magába foglalva:
  - * D.-U. Galetta – H.C.H. Hofmann – J.-P. Schneider: Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction. 65–69.
  - * D.-U. Galetta: Informal Information Processing in Dispute Resolution Networks: Informality versus the Protection of Individual's Rights? 71–88.
  - * J.-P. Schneider: Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union. 89–106
  - * M. Lottini: An Instrument of Intensified Informal Mutual Assistance: The Internal Market Information System (IMI) and the Protection of Personal Data. 107–125.
  - * N. Marsch: Networks of Supervisory Bodies for Information Management in the European Administrative Union. 127–145
  - * H.C.H. Hofmann – M. Tidghi: Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks. 147–163.
- O. Mir: Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Europäischen Verwaltungsverbund. In: J.-P. Schneider – F. Velasco Caballero (eds.): *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds*. Berlin, 2009. 177–210.
- R. Noguellou – U. Stelkens [eds.]: Comparative Law on Public Contracts: Comparative analysis of the public contract law of 28 states [within and outside the EU]. 2010.

- J.-P. Schneider: European Information Systems and Data Protection as Elements of the European Administrative Union. In: Dieter Dörr – Russel Weaver (eds.): *The Right to Privacy in the Light of Media Convergence – Perspectives from Three Continents.* Berlin–Boston, Walter de Gruyter, 2012. 374–385. (extended version in German: Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2012. 65–70.)
- U. Stelkens – H. Schröder: EU Public Contracts – Contracts passed by EU Institutions in Administrative Matters. *FÖV Discussion Papers,* N° 70., 2012. An updated version of this paper has been published in M. Trybus – R. Caranta – G. Edelstam (eds.): *EU Public Contract Law – Public Procurement and Beyond.* 2014. 395–416. and 443–459.
- J. Ziller: Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators. Research paper, Annex II. In: European Parliament: *Law of Administrative Procedure of the European Union European Added Value Assessment.* PE_494.457, October 2012.
- J. Ziller: Article 29 on European Administration. In: Smit & Herzog on The Law of the European Union. Lexis-Nexis–Matthew Bender, rev. E., 2013. 298–1/298–6.

(65) A szabályok végleges megfogalmazása a ReNEUAL keretei között és külső szakértők bevonásával zajló folyamatos és ismétlődő tanácskozás és konzultáció tárgyát képezi. Zajlik egy tartalmi ellenőrzés, amelynek célja a javasolt megfogalmazás egyértelműségének és koherenciájának biztosítása; a nyelvi kompatibilitási ellenőrzés célja,[9] hogy a fogalomhasználat ne veszítse el a jelentését a fordítások során, és egy angol nyelvi ellenőrzés, mivel a szabályok megfogalmazása a korlátozott forrásokra tekintettel először egyetlen nyelven történt, miközben számításba veszünk más nyelvekre történő fordítási projekteket, ha kiegészítő forrásokat sikerül találni.(66) ReNEUAL nagyra értékeli a tagság egészétől és a külső szakértőktől a szerkesztő bizottságokhoz eljuttatott véleményeket. A részletek elérhetők a ReNEUAL koordinátorok szerkesztői jegyzeteiben.

[9] A ReNEUAL Vezetői Bizottságának összetétele elsőként nyelvi/koncepcionális ellenőrzést dán, holland, angol, francia, német, olasz, lengyel, portugál és spanyol nyelveken tesz lehetővé.

INTRODUCTION TO THE ReNEUAL MODEL RULES
Executive summary of the introduction

(1) The project on ReNEUAL Model Rules on EU administrative procedure undertaken by the Research Network on EU Administrative Law (ReNEUAL) aims to determine how constitutional values of the Union can be best translated into rules on administrative procedure covering non-legislative implementation of EU law and policies. Well-designed rules for implementation of EU law and policies could improve the quality of the EU's legal system. They have the potential to add to the compliance with general principles of EU law, to help simplify the legal system, enhance legal certainty and fill gaps in the legal system.

(2) The ReNEUAL Model Rules are organised in six 'books'. These books are designed to reinforce general principles of EU law and identify - on the basis of comparative research - best practices in different specific policies of the EU. The process of drafting the model rules was conducted as follows. First, policy areas of the EU and national legal systems were screened in a comparative fashion. Second, a preliminary version of possible rules which had been identified was drafted and accompanied with explanations on the choices made and the sources consulted. Third, these ReNEUAL 'model' rules were subjected to a process of discussion and review in iterative consultations with a wide variety of practitioners and academics.

(3) The ReNEUAL Model Rules are presented in a form that would suit possible adoption as an EU Regulation – with an appropriate legal basis de lege lata or de lege ferenda. Nevertheless, the term 'Model Rules' highlights the academic character of the ReNEUAL project.

(4) The ReNEUAL Model Rules follow an approach of 'innovative codification'. This involves a new law bringing together in one document existing principles,

which are scattered across different laws and regulations and in the case-law of courts. If necessary, the innovative codification also modifies these existing principles and rules and it may add new ones as well.

(5) Rules and principles of EU administrative law are on the whole the product of the incremental introduction of legislation in specific policy areas, some of which may have had an experimental design. EU administrative law is thus characterised by significant fragmentation into sector-specific and issuespecific rules and procedures with highly complex, overlapping rules and principles; at the same time, there are also gaps in regulation.

(6) EU law applies a mixture of tools in specific and evolving contexts of implementation of EU law and policies. Each of these tools – single case decisions, non-legislative acts of general application, agreements and contracts – has its own specific requirements for ensuring procedural justice. EU law on administrative procedures is also characterised by the multi-jurisdictional nature of many of its procedures and a pluralisation of the actors involved.

(7) Rules for EU administrative procedures do not exist in a vacuum; nor are they unique. Legal systems around the world face similar difficulties when it comes to organising the administrative implementation of law. Inspiration can be drawn from many of the Member States' laws on administrative procedure, but no one single model is transferable wholesale.

(8) The main objective of the ReNEUAL project has been to produce ways of improving the implementation of EU law as a whole. From the beginning of the project the possibility of transforming all or part of the project into draft EU legislation has been actively considered. Within the EU system of the conferral of powers, possible future EU legislation on administrative procedures requires the identification of treaty provisions granting a legal basis for the adoption of such legislation. The legal basis for a codification of EU administrative procedures is a delicate question. ReNEUAL has taken these difficulties into account in a variety of ways.

(9) ReNEUAL's Model Rules on Administrative Procedures do not follow the same definition of the scope of applicability in all books. Some specific considerations have to be taken into account, which lead to differentiation between the general scope of Books II, III and IV, which focus on EU institutions,

bodies, offices and agencies, whereas Books V and VI have been drafted having both EU authorities and Member States' authorities in mind.

(10) In line with the approach presented in this introduction, the drafting of the rules have iteratively undergone - since the very beginning - internal and external processes of consultation and debate, the details of which are indicated in the explanations of the respective books.

I. Background and mission of the ReNEUAL project: EU administrative procedures and constitutional principles

(11) Constitutional principles constitute decisive normative standards for the design of administrative procedures in the EU. The existence or non-existence of administrative procedural rules in the EU is not merely a 'technical' question, free of constitutional value choices. The realisation of constitutional principles has a considerable potential impact on substantive outcomes. Administrative procedures for the implementation of EU law and policies entail administrative action in all its phases. Rules on administrative procedures need to be designed to equally maximise the twin objectives of public law: to ensure that the instruments in question foster the effective discharge of public duties and, at the same time, that the rights of individuals are protected.

(12) Constitutional values and principles are the central normative standards for judging the design of procedures for implementation of EU law. Those values and principles include the protection of the rule of law and its emanations in subprinciples such as legality, legal certainty, proportionality of public action and the protection of legitimate expectations. Those values and principles further include the concepts of a democratic Union on the basis of a transparent system requiring not only the definition and protection of rights of participation and access to information but also, under Article 9 TEU, equality of citizens in their access to Union administration. Prominently, Articles 1(2) and 10(3) TEU require that, in the Union, in line with the principles of openness and of subsidiarity, "decisions shall be taken as openly and closely as possible to the citizen".

(13) Other individual rights and obligations underpinning the design of procedures arise from the principle of good administration as partially restated

in Article 41 CFR. Good administration requires that decisions be taken pursuant to procedures which guarantee fairness, impartiality and timeliness. Good administration includes the right to be given reasons - a requirement also protected by the right to an effective remedy restated by Article 47 CFR - and the possibility of claiming damages against public authorities who have caused harm in the exercise of their functions. Good administration also requires the protection of the rights of defence, language rights and more generally, protection of the notion of due process. In addition, good administration extends to information rights which include privacy and business secrets as well as access to information.

(14) The Model Rules on EU administrative procedure produced by ReNEUAL seek to address how the constitutional values of the Union can be best translated into rules on administrative procedure covering the non-legislative implementation of EU law and policies. It is the understanding of the drafters of these ReNEUAL Model Rules that well designed rules for the implementation of EU law and policies could improve the quality of the EU's legal system. Such ReNEUAL Model Rules have the potential of fostering compliance with the general principles of EU law. This result would contribute not only to the clarity of the legal rights and obligations of individuals and participating administrations, but also to the transparency and effectiveness of the legal system as a whole. A codification of administrative procedures could help simplify the legal system, enhance legal certainty, fill gaps in the legal system and thereby further contribute to compliance with the rule of law. Establishing enforceable rights of individuals in procedures that affect them contributes to compliance with principles of due process and fosters procedural justice. Moreover, the existence of one basic set of rules for administrative procedures might reasonably be expected to reduce overall litigation. The current rules and procedures for administrative procedures are fragmented and mostly policy-specific; there are gaps and it is not always possible to have a coherent interpretation of the rules that apply in different sectors even though they are intended to be similar. The current rules and procedures for administrative procedures often need to be complemented with procedural provisions concerning certain transversal issues.

(15) The ReNEUAL Model Rules of administrative procedure are organised in six 'books'. These books are designed to reinforce general principles of EU law and identify – on the basis of comparative research – best practices in different specific policies of the EU. Book I addresses the general scope of application of

the model rules, their relation to sector-specific rules and Member State's law and the definitions of wordings applied in all the books. The Preamble of Book I contains a summary of principles, which guide administrative behaviour, and the interpretation of all subsequent norms in Books II to VI. The latter books cover more in-depth administrative procedures in the EU that have the potential to directly affect the interests and rights of individuals. The Books address nonlegislative implementation of EU law and policies by means of: rulemaking (Book II), single case decision-making (Book III), contracts (Book IV) and, very important for the composite nature of EU administration, procedures of mutual assistance (Book V) and information management (Book VI).

(16) ReNEUAL's Model Rules on Administrative Procedures do not follow the same definition of their scope of applicability in all books. The procedures covered by Books II, III and IV are those conducted by EU institutions, bodies, offices and agencies. The procedures covered by Books V and VI address issues which cannot be solved without taking into account the relationship between EU institutions, bodies, offices and agencies, on the one hand, and Member States' authorities, on the other hand. Given the reality of Member States being more often than not involved in the implementation of EU law and policies, the Model Rules of Books V and VI are designed to be applicable also to implementation activity by Member States. Generally speaking, the ReNEUAL Model Rules were also drafted in order to be useful to Member States' authorities who might choose to apply them for their activities when implementing EU law and policies.

(17) The process of drafting the model rules was conducted by, first, screening policy areas of the EU and national legal systems in a comparative manner in order to identify joint problems and common or innovative solutions to these problems. A variety of fields, including, for instance, State aids, environmental protection, telecommunications, or research and innovation were thus studied. A second step consisted of the preliminary drafting of possible rules identified in these models, accompanied with the necessary explanations on the choices made and the sources consulted. In a third phase, these ReNEUAL Model Rules have been continuously submitted to discussion and review in various fora of practitioners and academics.[1] This process has led to iterative processes of redrafting to improve and clarify the text. In ReNEUAL's view, the evolution of the European legal system has reached a point where such codification is not only

[1] See the General Acknowledgements for details of the many consultation processes.

possible but also necessary for EU's future development as regulatory system. ReNEUAL members concluded at an early stage of the project that Model Rules for EU law of administrative procedure are best designed following a process of 'innovative codification'. 'Innovative codification' occurs when a new law establishes one source of existing principles which are usually scattered across different laws and regulations and in the case-law of courts; it may also modify these existing principles and rules, if needed, as well as add new ones. This method allows contradictions in the existing laws to be resolved and gaps to be filled. It also fosters the further dynamic development of EU law, taking into account particularly the evolution of case-law as well as the changing needs of diverse policies. By contrast, what is known as 'codification à droit constant' – a technique which amounts to establishing a legally binding consolidated version of existing legislation – would not be well suited to address these different challenges that are endemic to the EU system.

(18) The ReNEUAL Model Rules on Administrative Procedures are presented in a form adapted to their possible adoption as an EU Regulation – with an appropriate legal basis de lege lata or de lege ferenda, as discussed in section IV of this Introduction. Nevertheless, the term 'Model Rules' highlights the academic character of the ReNEUAL project. The Model Rules provide European legal scholarship and legal practitioners with a structured framework for debating and further developing EU administrative law. The ReNEUAL Model Rules also aim to inform legislative bodies and courts about legal options and best practices. It has to be stressed that the codification we are elaborating is a codification of binding law and also of soft law rules that thus become binding: this means that non-compliance with those rules should have consequences. However, at this stage, the ReNEUAL Model Rules do not go further and actually indicate the nature of the consequences of non-compliance. The reasons are two-fold: first, while some national administrative procedure laws indeed give binding indications as to the sanctions for non-compliance – annulment, damages or other – many others don't and are nevertheless enforced by courts in the way they deem most appropriate; second, the EU courts have managed very well until now to adjudicate the appropriate sanction for noncompliance with EU law. The choice that has been made in this version of the ReNEUAL Model Rules does not, however, mean that a codification of EU administrative procedure law should not in the future try and find an appropriate formulation of the sanctions to be applied in the event of non-compliance.

II. Law of administrative procedure in the EU – characteristics and challenges

(19) EU administrative procedure law, covering forms of non-legislative implementation of EU law and policies, not only has to comply with the constitutional values and principles on which the EU is based; it also has to address the main challenges of implementing EU law in the real world and be adapted to some of the main characteristics – and shortcomings – of EU administrative law as it stands.

(20) Rules and principles on EU administrative law have largely emerged from the evolutionary development and experimental design of legislation in specific policy areas. As a result, the rules applicable are characterised by significant fragmentation into sector-specific and issue-specific rules and procedures. Today, this fragmentation leads to an overburdening complexity of often overlapping rules and principles. One example is to be found in the codification of procedures for the application of competition rules by Regulation 1/2003[2] : even though according to recital 23 "When complying with a decision of the Commission, undertakings cannot be forced to admit that they have committed an infringement […]" the binding provisions of the regulation do not restate this principle, which is based on the CJEU's jurisprudence. The regulation, furthermore, does not mention the legal professional privilege protecting communications between a lawyer and client, which is guaranteed by the CJEU's jurisprudence;[3] it takes a skilled lawyer to be aware of the existence of those procedural guarantees which are not to be found in the relevant regulation but are the consequence of the presumption of innocence and right of defence, guaranteed by Article 48 CFR. There is, in many respects, a growing gap between, on one hand, the proliferation of new forms of administrative action in the EU and their regulatory framework and, on the other hand, their integration into a coherent system of protection that translates the overarching constitutional values and the various control and legitimacy mechanisms.

---

2 Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty [2003] OJ L 1/1 last amended by Council Regulation (EC) No 487/2009 of 25 May 2009 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements and concerted practices in the air transport sector (Codified version) [2009] OJ L 148/1.

3 Case 155/79 AM&S Europe Limited v Commission [1982] ECR 1575.

(21) Gaps in regulation further result from the fact that some procedural elements are addressed within policy-specific rules only partially, which means that often unspecified general principles of law must fill the void. One example is the right to a fair hearing. According to the case-law of the ECJ, an authority implementing EU law can act in violation of the EU general principle on the right to a fair hearing even in cases where the legal basis which establishes the procedures to be followed by that authority does not oblige it to organise a hearing.[4] Fragmentation often leads to a lack of transparency, predictability, intelligibility and trust in EU administrative and regulatory procedures and their outcome, especially from the point of view of citizens and other non-specialists.

(22) Despite the fact that most legal problems are not specific to single policy areas, only few matters of EU administrative procedure law are the subject of a more systematic approach beyond a single policy area in existing legislation. Most transversal issues such as the adoption and implementation of binding decisions with identified addressees (single case decision), binding acts of general application (rulemaking), binding agreements (contracts) or the handling of the collection and use of information as input into decision-making are not addressed in a transversal manner. The absence of a systematic transversal approach is not just a formal problem. It is one of the main reasons why lacunae in the protection of procedural rights continue to exist. It also limits the mobility of EU officials from one EU authority to the other, in contrast to the modernisation goals of the EU civil service that have been implemented in the past decades.

(23) A very limited partial codification of some principles in Article 41 CFR on good administration has been adopted for those 'administrative acts' affecting single interests of individuals, groups or businesses adopted by EU institutions, bodies offices and agencies. Partial guidance is also given by the EO Code[5] and by the relevant institutions' internal rules of procedure. The general principles of EU administrative law as developed by the CJEU, on the other hand, have a broader scope than such partial codifications or soft law codifications. Case-law develops on the real-life canvas of specific conflicts involving EU law and the need to protect rights in that context. General principles of law can in theory cover rights and obligations arising in the context of rulemaking, contracts, planning

4 C-135/92 Fiskano AB v Commission [1994] ECR I-2885, para 39.

5 European Ombudsman – The European Code of Good Administrative Behaviour.

procedures, information exchange systems, and enforcement networks. Yet the reality is that the development of general principles dealing with many of these issues is hampered by the limited standing rights of individuals especially when it comes to rulemaking, contracts and information management activities.

(24) Rules on administrative procedures for the implementation of EU law have been developed very dynamically and often rather experimentally. An example of this is in the use of information networks as a flexible model to ensure decentralised implementation of EU law whilst creating common rules for a single market. ReNEUAL Model Rules should not reduce the dynamic, experimental nature of the system. They should instead allow for building blocks of standard models for decision-making procedures without limiting the possibility of further experimentalist developments in certain policy areas. The approach of defining these Model Rules as lex generalis, which could cover the general questions of protection of rights in the design of effective decision-making procedures, in our view, actually allows for a simplified dynamic adaptation of elements in lex specialis which require policy specific adaptations. We are aware that this approach requires careful drafting of the rules governing the relationship between lex generalis and lex specialis.

(25) EU law applies a mixture of instruments to achieve the objectives of the Union in the specific and mostly fast evolving contexts of implementation of EU law and policies. Each of these instruments – single case decisions, acts of general application, agreements and contracts, etc. – has specific requirements for ensuring procedural justice as well as effectiveness. The ReNEUAL Model Rules try and assemble an appropriate set of rules for each of these instruments.

(26) EU law on administrative procedures is characterised by the multi-jurisdictional nature of many of its procedures and a pluralisation of the actors involved. Despite 'Europeanization' of the policy areas, there is no fully fledged EU administration. Instead, implementation of EU law within the joint legal space is generally undertaken by national bodies which are in some cases supported by EU agencies. The multi-jurisdictional nature and pluralisation of actors involved in the implementation of EU policies reinforces fragmentation between sectorspecific procedures. The lack of general rules of procedure at the level of EU institutions, bodies, offices and agencies has therefore a negative impact on the coherence of the approach to procedural issues of a Member State's authorities. This creates barriers to administrative coordination within Member States.

(27) The multi-jurisdictional nature and pluralisation of actors requires a high degree of procedural cooperation between the actors in many areas in practice: this is achieved by composite procedures. Under these complex forms of integrated administrative procedures the procedural steps leading up to the decision result from a mix of applicable laws by different actors. This is irrespective of whether the final decision is taken by an EU or a Member State authority. Composite procedures require joint gathering and use of information as the raw material of decentralised decision-making. In many policy areas, EU authorities establish shared databases for the collection and exchange of information in those procedures. Today, the design of composite procedures is geared predominantly towards achieving efficiency and optimal use of pre-existing resources, but their multi-jurisdictional nature may diminish protection of individual rights and possibilities of effective judicial review. Rules of administrative procedure are, therefore, necessary to prevent that the rights and interests of addressees and third parties in the implementation of EU law fall in a 'black hole' between situations covered by the EU-level review and accountability mechanisms and those of Member States. This second set of issues arising from the multijurisdictional nature and pluralisation of actors is mainly addressed by Books V and VI of the ReNEUAL Model Rules.

III. Models for the codification of EU law on administrative procedure?

(28) Rules for EU administrative procedures do not exist in a vacuum. Legal systems around the world face similar difficulties when it comes to organising the administrative implementation of law. Especially during the last century, in line with the development of the 'administrative state', many legal systems have turned to codification of administrative procedures. It is clear to the drafters of the ReNEUAL Model Rules on administrative procedure that the challenges to implementation of EU law and policy might in many cases be characterised by a greater complexity than the issues encountered within states when implementing their own national law, even in federally organised states. Nevertheless, although national codification experiences are not generally transferable one-to-one to the EU level, they do contain valuable case studies and inspiration to be taken into account when analysing the possibilities of EU administrative procedures.

(29) Additional inspiration for codification on the EU level comes from the fact that the scope of administrative law is not only national and supranational but also global. Regulatory powers are increasingly transferred to international organisations at the global level. The study of the conditions of regulation and decision making at that level (sometimes referred to as 'global administrative law'), show that general principles such as consultation and participation, access to information rights and reason-giving are increasingly seen as central to the legitimacy of administrative action beyond the state.

(30) Many of the present EU Member States have adopted codifications of administrative procedures – after a first attempt in Spain in 1889 – over the course of the twentieth century beginning with Austria in 1925. A similar tendency is visible outside of the EU, for example, the US with the 1946 Administrative Procedures Act (APA). The movement towards codification has gained momentum in the second half of the twentieth century and the issue is now on the agenda, for instance, in France. This being said, national codifications differ with regard to their scope and purpose. In some countries, there are either different laws of administrative procedure for different levels of government, or their entry into force has been staggered. For example, in Denmark the law was introduced in 1986 for central government and in 1987 for local government. Also, some Member States have a regional level of government with their own legislative powers (for example, Austria, Belgium, Germany, Italy and Spain, as well as for certain parts of their territory, Finland, Portugal and the United Kingdom) which complicates the discussion of codification of administrative procedure at the different levels. Germany, for example, has a parallel existence of a federal law of administrative procedure applicable to federal authorities and alongside it the laws of each Land which are in turn applicable to the latter's authorities. In Germany this was achieved in the context of a common and coherent legal and administrative culture. In Spain and in Italy, a single general law is applicable to all levels of administration – central as well as regional and local, but there is room for complementary legislation at the regional level of 'autonomous communities'.

(31) The depth of regulation may also differ across the national systems. Whilst some codifications, such as the administrative procedure law of Italy, are to a large extent built on principles to be fleshed out in specific policy legislation, other procedural acts regulate the matters they cover in great detail.

(32) Differences exist, moreover, with regard to the administrative actions which are codified. For example, many national procedures acts apply only to socalled administrative decisions (or adjudication), i.e. to unilateral decisions affecting single interests of individuals, groups or businesses, even if they sometimes contain a few rules applicable to contracts, as in the German law of 1976. Only few laws on administrative procedure have also included general provisions on agreements and contracts between administrative authorities and other private or public bodies or individuals; this was, for instance, the case of the initial Portuguese codification of 1992: later these provisions on contracts were brought within a separate law in order to facilitate compliance with the frequently changing EU directives on public procurement, but a recent bill proposes to incorporate them again. In France contracts and agreements entered into by the public administration are also considered as 'administrative acts' and should, therefore, normally be subject to a general administrative procedure law. National approaches also differ as to whether rulemaking is covered. The US APA[6] applies generally to 'rulemaking', i.e. the exercise of regulatory power by federal administrations establishing famously a 'notice and comment' procedure, which aims to facilitate the participation of stake-holders in rulemaking. In some Member States, like France, 'administrative acts' also include regulatory acts (decrees, ministerial regulations etc.) and, therefore, it is logical that a codification of administrative procedure also applies to the latter. Furthermore, most Member States, like the EU itself, have adopted specific legislation on data protection and on access to documents. But only a few Member States have a more extensive set of principles on information management. For the implementation of EU law, information management is central to a growing number of networks which involve EU institutions, bodies, offices and agencies on the one hand, and Member States' authorities, on the other.

(33) It follows from what has just been described that, although inspiration can be drawn from many of the Member States' laws on administrative procedure, no one single model is transferable as such. Our Model Rules on EU administrative procedure are designed to fit the special nature and the specific needs of implementation of EU law. They inevitably differ from what is found within the Member States or other national codifications beyond the EU but nonetheless draw inspiration from single national solutions.

---

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

IV. Legal bases for EU codification

(34) The main objective of the ReNEUAL project on EU administrative procedure is first and foremost to develop academic ideas for improving the implementation of EU law. As a consequence, ReNEUAL took the view that the project should not be constricted by the existing framework of legislative competences. Nonetheless, the possibility of the (future) adoption of the whole or parts of the project as EU legislation has been considered and factored in from the beginning of the project. Within the EU's system of conferral of powers, possible future EU legislation on administrative procedures requires the identification of treaty provisions providing a legal basis for the adoption of such an Act. ReNEUAL is fully aware of the importance of addressing the issue of legal basis for four reasons.

(35) i) If no proper legal basis can be found for codification, the transformation of the results of the ReNEUAL project into legislation is dependent on general treaty reform. The chances that treaty reform in the short or medium term will be limited to the introduction of an appropriate legal basis for the codification of administrative procedures (or even include it) are not large.

(36) ii) The scope and impact of many rules will vary according to the legal basis that is chosen; it is not sufficient to identify an enabling legal basis, it is also necessary to check whether there are no limitations to the use of such legal bases coming from other treaty provisions.

(37) In practice and in the scholarly literature, the discussion about a legal basis for codification of EU administrative procedures has mainly centred on Article 298 TFEU; however, other treaty provisions also need to be examined. Without trying to give a definite answer to the existence and limits of a legal basis for codification of EU administrative procedures, we highlight the relevant issues and indicate possible options. Article 298 TFEU states in paragraph 1 that "[i]n carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration." The notions of independence, openness and efficiency evoked in 15 Article 298 TFEU are exemplary in a Union based on the rule of law, given the need to comply with the overarching list of constitutional principles already referred to. Possible issues of legal basis are raised by the wording 'European administration' in its paragraph one as well as in the wording of Article 298

TFEU's second paragraph, which require that "[i]n compliance with the Staff Regulations and the Conditions of Employment adopted on the basis of Article 336, the European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall establish provisions to that end." There is a lively debate amongst scholars and policy makers about the interpretation and scope of the latter provision but, so far, no case-law of the CJEU is at hand to guide that interpretation. At this stage of the debate, it appears necessary only to exclude the narrowest of possible interpretations of Article 298 TFEU that would allow using the legal basis only for the regulation of the internal procedures of EU institutions, bodies, offices and agencies. Such a narrow interpretation would appear neither compatible with the materials of the preparatory work of the 2002-2003 European Convention, nor is it sustainable in view of the necessary effet utile of Article 298 TFEU. The narrow interpretation would have the effect of reducing the scope of this Article to a mere reference announcing the possibility of staff regulations adopted under Article 336 TFEU or a simple restatement of the principle of institutional selforganisation. ReNEUAL's initial view is that Article 298 TFEU constitutes the most appropriate legal basis for a codification of general rules and principles of administrative procedures of the EU.

(38) One specific issue – which has not been discussed very much by existing literature – has to do with the existence of specific legal bases for certain transversal issues. For example, this is the case for Article 322 TFEU for the adoption of financial regulations, for Article 15 TFEU for regulations on access to documents and for Article 16 TFEU for data protection. The question is whether the existence of those legal bases would prevent relevant topics being included in the framework of a general codification such as the one envisaged in the present ReNEUAL Model Rules. ReNEUAL acknowledges the existence of this problem but is convinced that it can be solved. As the relevant legal bases quoted here provide for the use of the ordinary legislative procedure, it should be possible to use a joint legal basis combining the relevant provisions with Article 298 TFEU. This view is supported by well-established case-law of the CJEU.

(39) There is also another treaty provision to consider: Article 295 TFEU regulating interinstitutional agreements. The scope of this provision is limited to the European Parliament, the Council and the Commission, and cannot, therefore, serve as a general basis for the codification of EU administrative

procedures that would apply to all institutions, bodies, offices and agencies. It seems difficult to argue that Article 295 TFEU pre-empts the use of Article 298 TFEU for all EU institutions, including the European Parliament, Council and Commission. On the contrary, Article 295 TFEU indicates that Article 298 TFEU cannot be limited to internal arrangements, as otherwise a conflict between both articles would arise.

(40) Another issue derives from the existence of legal bases for sector-specific regulation that provide for the use of a special legislative procedure. Such is the case, for instance, with Article 86 TFEU on establishing Eurojust, Article 87 TFEU on police cooperation, Article 118 TFEU on the protection of intellectual property rights, Article 182 TFEU on the adoption of specific programmes for research and technological development, or Article 192 TFEU for certain measures in the field of environment. In such circumstances the possibility of a joint legal basis, in combination with Article 298 TFEU is not available. According to the well-established case-law of the CJEU the legislator would need to use the legal basis that corresponds to the central issues of the relevant Act. While acknowledging that the problem is not easy to solve the EU legislator could, for instance, render the Model Rules applicable to a such a sector by a sectorspecific act applying the legislative procedure established in the relevant legal basis; such a sector-specific act might take advantage, if needed, of the flexibility provided by the lex generalis – lex specialis relationship.

(41) Even in the case where legal bases for sector specific regulation imply the use of the ordinary legislative procedure, a problem might arise if those sector-specific legal bases include specific objectives – as, for instance, in the fields of consumer protection or environment. Here again we acknowledge the existence of a problem, but we do not think this should prevent us from trying to design generally applicable rules. At any rate, the provisions of Book I on the relationship between the Model Rules and other EU legislative acts are designed in order to provide a solution to this problem, by adopting if necessary, sectorspecific complementary or alternative procedural rules.

(42) iii) A central political and legal issue is whether in the present wording of the treaties there is a legal basis for a transversal codification of administrative procedures that would impact beyond the EU institutions, bodies, offices and agencies and also impose duties on member states' authorities in the same way that a number of sector-specific regulations or directives already do.

(43) The concept of 'European administration', which appears in the treaties only in Article 298(1) TFEU is not defined: there is very little discussion of this concept in the scholarly literature. Article 298(1) TFEU is substituting for Article 9(3) of the Amsterdam Treaty and Article 24(1) first indent of the Merger Treaty of 1965, which referred to a 'single' administration of the different Community institutions. It can, therefore, be argued that European administration means the administration of EU institutions, bodies, offices and agencies. It is also possible to argue, however, that 'European' is not identical to 'single' and that it might therefore indicate a broader scope. The latter interpretation would enable Article 298 TFEU to provide a legal basis for a general codification extending to Member States' authorities when they implement EU law. If this interpretation is not followed, Article 298 TFEU needs to be combined with other treaty provisions in order to extend the scope of the Model Rules to Member States' authorities. A joint legal basis can only be used if those provisions provide for the use of the ordinary legislative procedure as indicated in the second paragraph of Article 298. Even though the use of joint legal bases for EU legislative acts has in practice become less frequent, they are accepted in the case law of the CJEU especially where the various legal bases use the same legislative procedure. This is the case for various provisions allowing for the adoption of 'measures' for the harmonisation of the legislative and administrative provisions of the Member States for the realisation of EU policy goals.

(44) The lack of clarification of the scope of the 'European administration' leads to the situation where there are two alternative interpretations of Article 298 TFEU, both of which appear reasonable from a strictly legal point of view.

(45) One interpretation would allow for provisions in the form of regulations adopted according to the ordinary legislative procedure to cover the internal administrative organisation of EU institutions, bodies, offices and agencies and also the cooperation between those various administrative actors. In addition, it would cover procedures leading to externally binding acts of the institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the external relation between those EU authorities and citizens or other private or public addressees of EU administrative actions. This interpretation is the basis of the European Parliament's Resolution of 15 January 2013 containing recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union. The EP started the debate at the political level and introduced the issue onto the legislative agenda of the coming years. Its approach is, however, limited,

suggesting that it applies only to EU-level implementation and single case decision-making with one party being a citizen.7 The EP draft leaves aside the salient issues of composite procedures, questions of contracts, information systems and even rulemaking. 8 As much as the ReNEUAL drafters strongly welcome the EP's resolution of 15 January 2013, they consider that the EP took a limited approach that does not fully develop the potential of the future legislation at this stage. Article 298 TFEU, even in its limited interpretation, allows for the adoption of procedural rules dealing not only with single case decisions, but also with rule-making and contracts and, to a certain extent, composite procedures.

(46) A broader interpretation of the second paragraph of Article 298 TFEU is also possible. The distinction between 'European administration' in Article 298 TFEU and 'institutions, bodies, offices and agencies of the Union' in other treaty provisions must be viewed in the context of the pluralisation of the administrative bodies involved in the implementation of EU law on the national and EU levels. 'European administration' is used, on this understanding, to describe the entire corpus of administrative actors implementing EU law which, given the principle of primacy and the possibility of direct effect of EU law, includes Member State administrations and courts. 'Institutions, bodies, offices and agencies of the Union' are, by contrast, only those administrations organised on the EU level. This broader interpretation is well adapted to the complexities of 7 European Parliament Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)), Recommendation 1 of the Annex. The Annex to the Resolution contains six "detailed recommendations as to the content of the proposal requested". 8 European Parliament Resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INI)), Recommendation 3 of the Annex lists principles including that of lawfulness; of non-discrimination and equal treatment; of proportionality; of impartiality; of consistency and legitimate expectations; of respect for privacy; of fairness; and of efficiency and service. Recommendation 4 (on the rules governing administrative decisions) contains indications on: the initiation of the administrative procedure; the acknowledgment of receipt; the impartiality of administrative decisions; the right to be heard; the right to have access to one's file; time-limits; the form of administrative decisions; the duty to state reasons; the notification of administrative decisions; and the indication of remedies available. implementation of EU law, taking

into account the importance of composite procedures in the practice of EU administration. Furthermore, this broad interpretation is also more compatible with the case-law of the CJEU requiring all administrative actors in the Union to comply with EU law and, where necessary, to dis-apply conflicting national law. However, as explained both in this introduction and in the explanations to the Model Rules of Book I, for pragmatic reasons, the ReNEUAL drafters chose to have a general scope of application that would not extend to Member States' authorities for all books.

(47) iv) Two other treaty provisions with a general scope need to be taken into account in the search for a legal basis for the general codification of the law of administrative procedures.

(48) The first of these treaty provisions is Article 352 TFEU, which establishes the 'flexibility clause'; it can be seen as an alternative to the use of Article 298 TFEU. Article 352 TFEU could only be an alternative because, contrary to Article 298 TFEU, it provides for a special legislative procedure, requiring unanimity by the Council. A delicate issue is that, according to the CJEU's well-established case-law, the flexibility clause may not be used in order to substitute another legal basis, but only in the event of lack of a legal basis to attain one of the Treaty objectives. This being said, if it is argued that Article 298 TFEU does not provide a legal basis for a general codification of EU administrative procedures, it follows that Article 352 TFEU may be used. A second problem with Article 352 TFEU is that its paragraph 3 forbids harmonisation of Member States' laws or regulations in cases where the Treaties exclude such harmonisation. If Article 352 TFEU were to be used as a legal basis for a codification the scope of which would include the Member States' authorities, the resulting EU Act could not lead to harmonisation in the sectors where the EU only has a competence for supporting, coordinating or supplementing action. Further study is needed to establish the extent to which this presents a problem in practice.

(49) The second treaty provision to be taken into account in this context is Article 197 TFEU on administrative cooperation. Article 197 TFEU is to be taken into consideration for the issue of extending the scope of application to the Member States' authorities. However, paragraph 2, which insists on the facultative character of measures adopted on the basis of Article 197 TFEU and excludes harmonisation of the laws and regulations of the Member States, makes it clear that Article 197 TFEU could only be a basis for a non-binding

EU act. The question whether Article 197 TFEU would exclude the adoption of a binding act based on another treaty provision such as Article 298 TFEU is answered by paragraph 3, according to which Article 197 TFEU "shall also be without prejudice to other provisions of the Treaties providing for administrative cooperation among the Member States and between them and the Union".

(50) It should be recalled that, irrespective of the interpretation of the exact meaning of Article 298 TFEU, any act with this legal basis or another one would additionally be scrutinised for compliance with the principles of subsidiarity and proportionality.

(51) This outline of the main issues regarding the legal basis for a codification of EU administrative procedures shows the delicacy of the question. ReNEUAL has taken these difficulties into account in several ways: the scope of application of Books II, III and IV is, in principle, limited to EU institutions, bodies, offices and agencies; the question whether the same legal basis can be used for different types of administrative actions has been taken into account in drafting the rules in Book I; the wording of the Model Rules has been scrutinised in view of its relationship with possible legal bases.

(52) ReNEUAL concludes that solving the problem of the appropriate legal basis is not a precondition to the academic drafting of procedural rules and that the discussion on the content of those rules should not be pre-empted by the discussion on the legal basis. It is only after having assessed the content of those rules that a political decision can be made on how to proceed further. Three possibilities are envisaged: i) finding further arguments to sustain the use of existing legal bases, ii) putting the issue on the agenda of the next treaty revision conference in order to establish a new fully fledged legal basis, or iii) enacting the rules of some of the six books through different legal instruments, each based on an appropriate existing or future legal basis. The latter solution – although inelegant and difficult to apply coherently – should not be considered incompatible with the concept of a single codification. As long as the Model Rules are written as a coherent whole, they may be contained in several different instruments.

(53) Irrespective of any discussion on the legal basis, provisions laid down in the ReNEUAL Model Rules on administrative procedure could also be used as a type of 'stand by codification' or as a 'boilerplate' to be supplemented with

sectorspecific norms in policy-specific legal acts that benefit from a single legal basis such as, for example, Article 114 TFEU for the internal market. A key issue in this respect is the relationship between the Model Rules and other norms of EU legislation, existing or forthcoming; that issue is addressed in Book I by Article I-2 and the relevant explanation. ReNEUAL's option is indeed to have Model Rules worded in such way that they are applicable without further details in sectorspecific legislation or other transversal instruments, in order to be able to fill existing lacunae. In principle, the ReNEUAL Model Rules should also be considered as standard protection that may be expanded in sector-specific legislation. Deviation from the Model Rules in sector-specific legislation is not excluded, but it will need to be solidly grounded both with regard to the specificities of the field that is being regulated as well as paying due regard to the principle of proportionality.

(54) The ReNEUAL Model Rules project is of course not limited to a legal basis discussion. This academic project is much more fundamentally conceived as a way of showing the usefulness of one single Law by means of an elaborate and much discussed and debated set of Model Rules which can easily be used in whatever form the Union legislature might deem appropriate and politically expedient.

V. The six Books of the ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedures

(55) ReNEUAL's Model Rules on Administrative Procedures do not follow the same definition of the scope of applicability across the various books. Some specific considerations have to be taken into account, which lead to differentiation between the general scope of the proposed Model Rules as reflected in Book I and the more specific scope of some of the other Books. Generally speaking Books II, III and IV are drafted for the EU institutions, bodies, offices and agencies, whereas Books V and VI have been drafted for EU authorities and Member States' authorities.

(56) As far as rulemaking in Book II is concerned, the most important part of this activity, from a qualitative point of view – and maybe to a certain extent also from a quantitative one – is by the EU institutions. At any rate, Article 291(2) TFEU applies: "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". Furthermore, the institutional context, as framed by Articles 289, 290 and 291 TFEU calls for many specific rules. The drafting exercise has thus from the beginning been focused on rulemaking by EU institutions, bodies, offices and agencies.

(57) As for single case decision-making in Book III, the situation is somewhat different. In the implementation of EU law a very important amount of the relevant single case decisions are taken by Member State authorities. The need is for coherence in the principles of administrative procedure and the consequent rules. Nevertheless, we are fully aware of the technical and political difficulties in applying the scope of Book III to all aspects of composite procedures and shared administration. We, therefore, also limit the scope of application of Book III to EU institutions, bodies, offices and agencies even in the case of composite procedures. The Model Rules in Book III are conceived to be compatible with Member States' rules on administrative procedures. If a Member State so chooses, it may use Book III as a template for the reform of existing procedural rules or for the adoption of new procedural rules.

(58) Book IV on contracts deals with a particularly complex legal situation. The relevant Treaty provisions do not limit the choices of EU institutions, bodies, offices and agencies when it comes to the law applicable to a contract. In practice, there are often good reasons to choose not to apply EU law as the law of the contract, but rather a specific Member State's law, or even the law of a non-EU State. Drafting clauses of administrative procedure applicable to all these situations would imply a degree of technicality and detail that go well beyond that of the Model Rules for single case decision-making and rulemaking. The scope of Book IV is thus limited to contracts of EU institutions, bodies, offices and agencies. Here again, however, nothing prevents Member State legislators from adopting the Model Rules – with the necessary adaptations – in their national legislation. Nor does it impede EU legislative acts on specific policies from referring to provisions of a general EU administrative procedure act.

(59) The existence of composite procedures and shared administration is one of the main reasons why the EU is – much more than a State administration – in need of rules of administrative procedure that make sure that the rights and

interests of addressees and third parties in the implementation of EU law do not fall in a 'black hole', namely situations which occur between those covered by the EU-level review and accountability mechanisms and those covered by review and accountability mechanisms of Member States. It is indispensable, as a result, that Books V and VI – regulating mutual assistance and inter-administrative information management – extend to composite procedures and shared administration. The issue of an appropriate legal basis for the rules of Books V and VI is particularly delicate as it relates to rules that apply to Member States' authorities and EU authorities at the same time, and as there is a specific legal basis for data protection. The pressing need for procedural rules in the field of Books V and VI is, however, more important in our view than the immediate solution of the existence of a legal basis de lege lata or de lege ferenda: this view has guided the drafting of Books V and VI.

(60) ReNEUAL's work on information management has highlighted the fact that, beyond the issue of legal basis, it is necessary to develop rules on mutual assistance between the EU and the Member States' authorities in order to ensure coherence and to keep pace with on-going developments in the implementation of EU legislation and policies. This issue is covered in Book V and its relevance for individual rights and interests lies not only in the fact that personal data or business secrets will be affected by such activity. It also arises from the need to better structure and design inter-administrative cooperation, which will generally benefit from the application of such rules.

(61) Information management covered in Book VI is central to a growing number of networks which involve EU institutions, bodies, offices and agencies, on the one hand, and Member States' authorities, on the other. Even if in many cases such networks do not formally participate in a procedure that may lead to the adoption of a decision, a regulatory act or an agreement, the information they collect, collate and distribute to EU-level and Member State-level actors is often a central factor in decision-making. The current legal framework applicable to exchange and use of information through EU information systems is insufficient and does not ensure compliance with the general principles of EU constitutional law; the novelty of many of those areas and the specific nature of the cooperation in these areas require creative approaches for the use of information systems in adjudication, rulemaking and contracts.

VI. The approach

(62) In summary, we believe that well-designed rules of administrative procedure for implementation of EU law and policies will help to foster compliance with principles of the rule of law and of good administration for the benefit of individuals and the system of EU law as a whole. A well-designed codification can also contribute to compliance with the principle of subsidiarity reducing the need for centralised EU level decision-making and thus ensuring that decisionmaking can effectively take place closer to the citizen. A codification of administrative procedures, preferably in the form of a binding legislative act applying, in the first place, to EU institutions, bodies, offices and agencies will serve both elements of the central objective of public law: it will provide instruments for an effective discharge of public duties while at the same time, and no less importantly, protect the rights of individuals. Inspiration for this codification can be drawn from solutions developed regarding specific EU policies which, after careful review, appear suitable to be generalised, as well as from Member State codifications and the success they have already had in many EU Member States in enhancing compliance of the legal system with the rule of law. However, no single approach from Member States' codifications, international organisations or EU policies is applicable as such to the EU and all of its policies.

(63) The sources of inspiration for the proposed rules consist of primary and secondary EU law, the case-law of the CJEU, the practice of EU institutions, bodies, offices and agencies, on the one hand, and the comparative law of the EU Member States and other relevant national and international experiences of full or partial codification of administrative procedure, on the other hand. Furthermore, some proposed rules are the result of comparative studies as well as studies of the so-called 'ombudsprudence' of the EO.

(64) In addition, the drafting teams consulted academic literature. In order to present the Model Rules in the style of a legislative proposal, the editorial board decided to refrain from references to academic literature. Those interested in information on such literature are invited to consult scholarly works of drafting team members which were produced during the project and which serve as supplementing material to these Model Rules and their introductions and explanations. This material includes

- P. Craig: A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence. *European Public Law,* 19. (2013) 503–524.
- D. Curtin – H.C.H. Hofmann – J. Mendes (eds.): *European Law Journal,* 19. [2013] 1–142. including:
  * D. Curtin – H.C.H. Hofmann – J. Mendes: Constitutionalising EU Executive Rule-Making Procedures: A Research Agenda. 1–21.
  * Joana Mendes: Delegated and Implementing Rule Making: Proceduralisation and Constitutional Design. 22–41.
  * Thomas Christiansen – Mathias Dobbels: Non-Legislative Rule Making after the Lisbon Treaty: Implementing the New System of Comitology and Delegated Acts. 42–56.
  * Linda Senden: Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for more Stringent Control. 57–75.
  * Alberto Alemanno – Anne Meuwese: Impact Assessment of EU Non-Legislative Rulemaking: The Missing Link in 'New Comitology'. 76–92.
  * Edoardo Chiti: European Agencies' Rulemaking: Powers, Procedures and Assessment. 93–110.
  * Madalina Busuioc: Rule-Making by the European Financial Supervisory Authorities: Walking a Tight Rope. 111–125.
  * Alexander H. Türk: Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review. 126–142.
- Diana-Urania Galetta – Herwig C.H. Hofmann – Jens-Peter Schneider (eds.): Special edition: Information Exchange in the European Administrative Union. *European Public Law* (EPL), 20. (2014) Issue I., 63–163. including:
  * D.-U. Galetta – H.C.H. Hofmann – J.-P. Schneider: Information Exchange in the European Administrative Union: An Introduction. 65–69.
  * D.-U. Galetta: Informal Information Processing in Dispute Resolution Networks: Informality versus the Protection of Individual's Rights? 71–88.
  * J.-P. Schneider: Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union. 89–106.

  * M. Lottini: An Instrument of Intensified Informal Mutual Assistance: The Internal Market Information System (IMI) and the Protection of Personal Data. 107–125.
  * N. Marsch: Networks of Supervisory Bodies for Information Management in the European Administrative Union. 127–145
  * H.C.H. Hofmann – M. Tidghi: Rights and Remedies in Implementation of EU Policies by Multi-Jurisdictional Networks. 147–163.
- O. Mir: Die Kodifikation des Verwaltungsverfahrensrechts im Europäischen Verwaltungsverbund. In: J.-P. Schneider – F. Velasco Caballero (eds.): *Strukturen des Europäischen Verwaltungsverbunds.* Berlin, 2009. 177–210.
- R. Noguellou – U. Stelkens [eds.]: Comparative Law on Public Contracts: Comparative analysis of the public contract law of 28 states [within and outside the EU]. 2010.
- J.-P. Schneider: European Information Systems and Data Protection as Elements of the European Administrative Union. In: Dieter Dörr – Russel Weaver (eds.): *The Right to Privacy in the Light of Media Convergence – Perspectives from Three Continents.* Berlin–Boston, Walter de Gruyter, 2012. 374–385. (extended version in German: Informationssysteme als Bausteine des Europäischen Verwaltungsverbunds. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 2012. 65–70.)
- U. Stelkens – H. Schröder: EU Public Contracts – Contracts passed by EU Institutions in Administrative Matters. *FÖV Discussion Papers,* N° 70., 2012. An updated version of this paper has been published in M. Trybus – R. Caranta – G. Edelstam (eds.): *EU Public Contract Law – Public Procurement and Beyond.* 2014. 395–416. and 443–459.
- J. Ziller: Aspects Relating to Added Value for Citizens and Economic Operators. Research paper, Annex II. In: European Parliament: *Law of Administrative Procedure of the European Union European Added Value Assessment.* PE_494.457, October 2012.
- J. Ziller: Article 29 on European Administration. In: Smit & Herzog on The Law of the European Union. Lexis-Nexis–Matthew Bender, rev. E., 2013. 298–1/298–6.

(65) The final drafting of the rules are undergoing iterative processes of deliberation and consultation within ReNEUAL and with outside experts: content check, in order to ensure clarity and coherence of the proposed wording; language compatibility check, in order to avoid the use of concepts that would lose their meaning in translation[7], and English-language check, as the rules are drafted first in a single language, due to restraints of resources, while we keep in mind projects for translations in other languages if supplementary resources can be found.

(66) ReNEUAL highly appreciates the input its drafting teams have received from the ReNEUAL membership as a whole as well as from outside experts. Details are provided in the editorial note of the ReNEUAL coordinators.

[7] The composition of ReNEUAL's Steering Committee allows for a first level linguistic/ conceptual check in the Danish, Dutch, English, French, German, Italian, Polish, Portuguese and Spanish languages.

AZ EREKY ISTVÁN KÖZJOGI KUTATÓKÖZPONTRÓL

2011 januárjában alakult meg PPKE JÁK Közigazgatási Jogi Tanszékén az Ereky István Közjogi Kutatócsoport azzal a céllal, hogy a napjainkban zajló közigazgatás-fejlesztésnek aktív részese legyen. Kutatócsoport az egyre jelentősebb feladatok ellátása érdekében 2014-ben kutatóközponttá alakult át, amely a kutatócsoportoknál szervezettebb, állandó és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezeti forma.

Célunk, hogy olyan közös és egyéni kutatási terveket hozzunk létre, amelyek mindig aktuális kérdésekre keresnek választ. Részt kívánunk venni olyan központi és helyi közigazgatási fejlesztésekben, amelyekhez elengedhetetlen a tudományos meglapozás, a nemzetközi összehasonlítás, a tervezés.

A kutatási területek az alkotmányjog, valamint a központi és területi közigazgatás, illetve a közigazgatás kontrollmechanizmusainak legváltozatosabb témaköreit érintik. A kutatócsoport munkáját pályázatokon, konferenciákon, tudományos és szakmai rendezvényeken való részvétellel szeretné gazdagítani, de nyitott napjaink „divatos" open space, brainstorming, think tank jellegű ötleteléseire is. A kutatócsoport a közigazgatás megfelelő és megalapozott fejlesztése érdekében örömmel működik közre a közigazgatási reformfolyamatokban.

A kutatások különösen egyéni és csoportos, alap- és alkalmazott kutatásokat projektek formájában valósulnak meg, de feladataink ellátása során együttműködünk más szervezetekkel, intézményekkel. A kutatóközpont alapítója és irányítója Prof. Dr. Varga Zs. András tanszékvezető egyetemi tanár, igazgatója Dr. Gerencsér Balázs Szabolcs, a Közigazgatási Jogi Tanszék docense.

A kutatóközpont eddigi projektjei között az alábbiak találhatóak:

- *Intézményi garanciák a gyakorlat oldaláról: az ombudsman és az Alkotmánybíróság.* A kutatóközpont egyik csoportja a tárgyban konferenciát szervezett az absztrakt és az utólagos normakontroll intézményéről, az ombudsman indítványozási tevékenységéről, a biztos szerepéről, valamint az Alkotmánybíróság profilváltásának kihatásairól; együttműködésben az Open Society Institute-tal. (2015)

- *Az EU közigazgatási eljárásjoga* – Professzorszeminárium és kerekasztal a PPKE jogi karán a ReNEUAL Model Rules készítőivel (2013)
- *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében*. A kutatóközpont TÁMOP támogatással külföldi államok, nemzetközi szervezetek, valamint hazai szervezetek pilot-technológiáit vizsgálta egységes szempontrendszer alapján, majd ezek alapján a közigazgatási modellezés lehetőségeit és módszertanát, standardjait és korlátait kutatta. (2013)
- *Az ügyész büntetőjogon kívüli szerepe*. (2012)
- Az ún. *„Balaton-csoport"* kutatásai is 2013-tól az Ereky Kutatóközpont keretein belül folynak. A csoport egy egykori francia-magyar közös projekt tagjaiból áll (Németh Ildikó, Paksy Máté és Tattay Szilárd) és a nevét is innen kölcsönözte. A mindenféle értelemben teljesen független, a társadalomtudományi objektivitás szellemében működő csoport célja, hogy jogi kutatásaira forrásokat találjon és e területeken nemzetközi mércével is mérhető eredményeket produkáljon.

Az Ereky Kutatóközpont honlapján (*ereky.jak.ppke.hu*) kutatásainak eredményeit folyamatosan közli. A legtöbb tanulmánykötet is letölthető honlapunkról.

ABOUT THE EREKY PUBLIC LAW RESEARCH CENTER

The Ereky Public Law Research Center was founded in January 2011 within the Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Department of Administrative Law with the aim to become actively involved in the current trends and development of public administration. The Research Center conducts joint and individual research projects, in search for answers to the pressing questions. To fulfill its aim, the Research Center wishes to participate in central and local (governmental) development projects, where knowledge management, scientific basis or international comparison is essential. We even like to widen our international relationships with other research institutes, universities and individual researchers. Research topics are related to the exercise of state power, central and local public administration, development of public administration and control mechanisms of public administration.

The team is led by Prof. András Zs. Varga, Dean, Head of Department of Public Administration. Director of the Research Center is Balázs Gerencsér, PhD, associate professor of PPCU, while its members are professors, senior researchers and doctoral students, and even graduate students can cooperate.

Among our previous researches the following can be found:

- *Institutional guarantees from the practical side: the Ombudsman and the Constitutional Court.* Conference in cooperation with the Open Society Institute. (2015)
- *Pilot projects in development of administration management*. Within this project we studied the pilot technologies of foreign governments and international organizations, using comparable criteria, thus exploring the limits, method and standards of pilots in the field of administration. English language book is downloadable. (2013)
- *Rules of Procedure of the EU.* Seminar of Professors and round table with the members of the drafting team of the ReNEUAL Model Rules. (2013)
- *Role of public prosecutor in the field outside the criminal law* (2012)
- The so-called '*Balaton Team*' within the Ereky Research Center consists of the former members of a joint French-Hungarian project (Németh Ildikó, Paksy Máté and Tattay Szilárd). The name has

been thus traced to this project. This is team is fully independent in every sense, operates in the spirit of the social scientific objectivity with the practical aim of finding sources for its legal researches and producing academic outputs that can be measured by international standards.

The results of the researches can be followed in our homepage (*ereky.jak.ppke.hu*) where even English language articles or books can be downloaded.

JEGYZETEK

Ereky István Közjogi Kutatóközpont

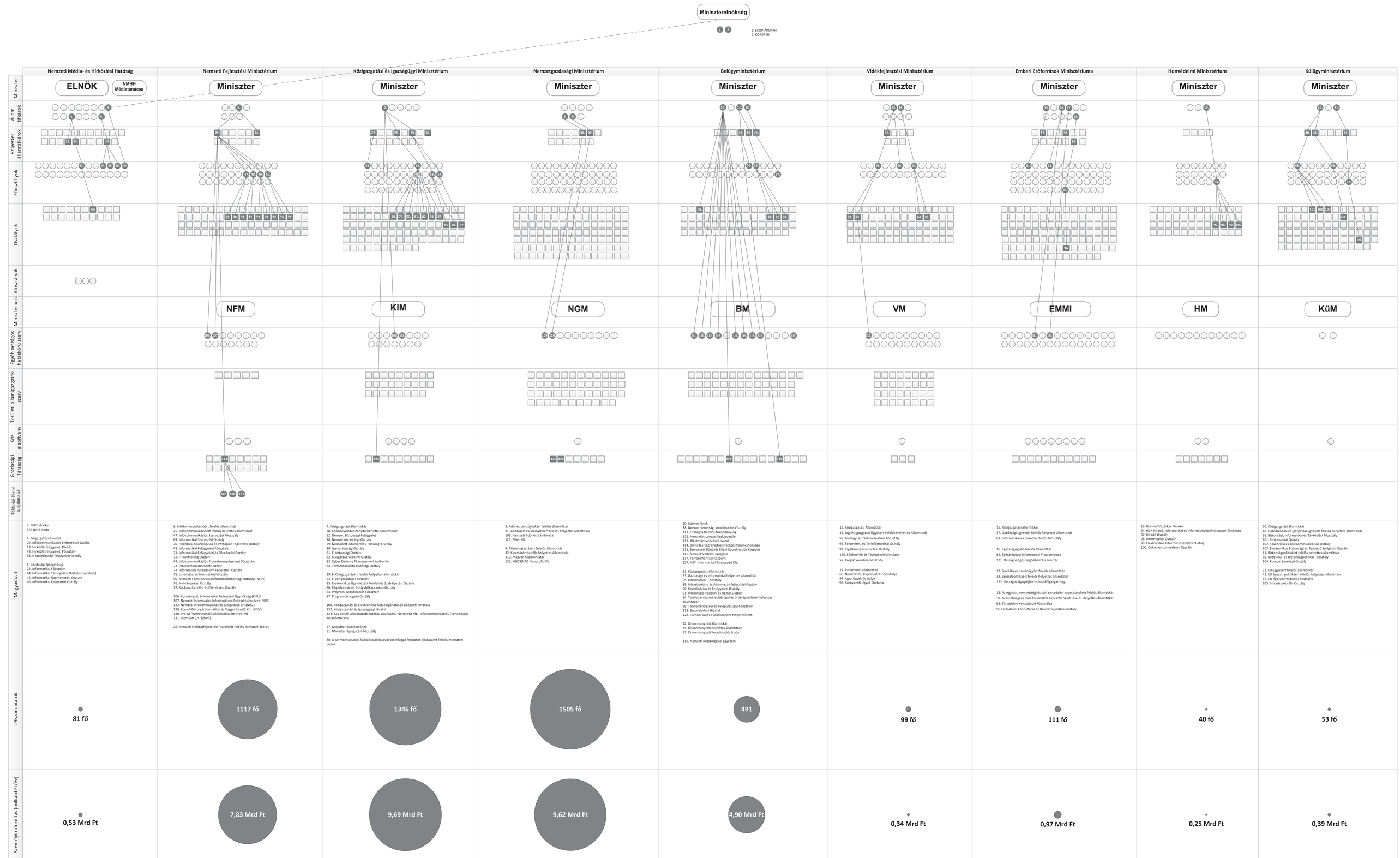
Ereky Public Law Research Center

eGov Tanácsadó Kft.
www.egov.hu
Budapest, 2014.12.15.

Kormányzati IKT intézményi kapacitások áttekintése, 2014. április

Készült Magyary Zoltán 1942. évi közigazgatás felmérési módszere nyomán

1. sz. melléklet



eGov Tanácsadó Kft.
www.egov.hu
Budapest, 2014.12.15.

Kormányzati IKT intézményi kapacitások áttekintése (2014. december)

Készült Magyary Zoltán 1942. évi közigazgatás felmérési módszere nyomán

2. sz. melléklet

	Miniszterelnökség	Belügyminisztérium	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium	Igazságügyi Minisztérium	Nemzetgazdasági Minisztérium	Földművelésügyi Minisztérium	Emberi Erőforrások Minisztériuma	Honvédelmi Minisztérium	Külgazdasági és Külügyminisztérium	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Miniszter	Elnök; NMHH Médiatanácsa
Államtitkárok										
Helyettes államtitkárok										
Főosztályok										
Osztályok										
Minisztérium	ME	BM	NFM	IM	NGM	FM	EMMI	HM	KKM	NMHH
Egyéb országos hatáskörű szerv										
Területi államigazgatási szerv										
Középirányítású										
Gazdasági társaság										
Többségi állami tulajdonú GT										
Magyarázat	1 Területi közigazgatásért felelős államtitkár 11 Kormányablakokért felelős helyettes államtitkár 111 Kormányablakok Informatikai Főosztály 1111 Kormányablakok Informatikai Fejlesztési Osztály 1112 Kormányablakok Informatikai Üzemeltetési Osztály 12 Területi közigazgatás irányításáért felelős helyettes államtitkár 121 Kormányhivatal Üzemeltetési Főosztály 1211 Kormányhivatali Üzemeltetési Osztály 2 Stratégiai ügyekért felelős államtitkár 21 Infokommunikáció összehangolásáért felelős helyettes államtitkár 211 Infokommunikációs Koordinációs Főosztály 201 Lechner Lajos Tudásközpont Területi, Építésügyi, Örökségvédelmi és Informatikai Nonprofit Kft. 3 Nemzeti pénzügyi szolgáltatásokért és postaügyekért felelős államtitkár 301 Magyar Posta Zrt. 4 Közigazgatási államtitkár 401 Bay Zoltán Alkalmazott Kutatási Nonprofit Kft. 5 Európai uniós fejlesztésekért felelős államtitkár 51 Európai uniós fejlesztések koordinálásáért felelős helyettes államtitkár 511 Fejlesztési Informatikai Főosztály 5111 Fejlesztési Osztály 5112 Üzemeltetési Osztály	001 Országos Rendőr-főkapitányság 002 Nemzet Védelmi Szolgálat 003 Terrorelhárítási Központ 004 Nemzeti Közszolgálati Egyetem 1 Közigazgatási államtitkár 11 Személyügyi helyettes államtitkár 111 Személyügyi Főosztály 12 Szabályozási és koordinációs helyettes államtitkár 121 Iratkezelési és Adatvédelmi Főosztály 13 Európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkár 14 Informatikai helyettes államtitkár 141 Informatikai Főosztály 1411 Infrastruktúra és Alkalmazás-menedzsment Osztály 1412 Koordinációs Osztály 1413 Infokommunikáció-technológiai és Védelmi Osztály 142 E-közigazgatási Főosztály 1421 Elektronikus Ügyintézés-engedélyezési Osztály 1422 E-közigazgatási Stratégiai és Szabályozási Támogató Osztály 143 Fejlesztési Főosztály 1431 Implementációs Programfejlesztést Támogató Osztály 1432 Közszolgálati Teljesítés-igazoló Osztály 15 Közfoglalkoztatási és városi helyettes államtitkár 151 Közfoglalkoztatási Stratégiai és Koordinációs Főosztály 152 Közfoglalkoztatási Statisztikai, Elemzési és Monitoring Főosztály 153 Vízgyűjtő-gazdálkodási és Vízvédelmi Főosztály 154 Vízgazdálkodási Főosztály 2 Rendészeti államtitkár 201 Nemzeti Biztonsági Felügyelet 2011 Minősített Adatkezelési Hatóság Osztály 2012 E-Biztonsági Osztály 2013 Cyber Defence Management Authority 202 Nemzetbiztonsági Szakszolgálat 203 Alkotmányvédelmi Hivatal 204 Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága 205 Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ 206 Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (KEKKH) 207 NETI Informatikai Tanácsadó Kft. 208 NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. (NISZ) 2081 Idomsoft Zrt. 2082 Pro-M Zrt. 2083 Kopint-Datorg Informatikai és Vagyonkezelő Zrt. 3 Önkormányzati államtitkár 31 Önkormányzati helyettes államtitkár 311 Önkormányzati Elemző és Értékelő Főosztály 312 Önkormányzati Gazdasági Főosztály 313 Önkormányzati Koordinációs Iroda	1 Közigazgatási államtitkár 11 Gazdasági ügyekért felelős államtitkár 111 Gazdálkodási Főosztály 112 Intézményfelügyeleti és Számviteli Főosztály 2 Infokommunikációért és fogyasztóvédelemért felelős államtitkár 21 Infokommunikációért felelős helyettes államtitkár 201 Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökség (KIFÜ) 202 Nemzeti Információs Infrastruktúra Fejlesztési Intézet (NIIFI) 203 Antenna Hungária Zrt. 211 Infokommunikációs Szabályozási és Szervezési Főosztály 2111 Infokommunikációs Szervezési Osztály 2112 Elektronikus Hírközlési és Űrkutatási Osztály 212 Infokommunikációs Infrastruktúra Fejlesztési Főosztály 2121 Szélessávú Infrastruktúra Fejlesztési Osztály 2122 Informatikai Kontrolling Osztály 213 Infokommunikációs Gazdasági- és Társadalom-fejlesztési Főosztály 2131 Infokommunikációs Gazdasági Fejlesztési Osztály 2132 Információs Társadalom Fejlesztési Osztály 2133 Nemzetközi Osztály 214 Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság (NEIH) 2141 Nyilvántartási Osztály 2142 Kockázatkezelési és Ellenőrzési Osztály 3 Fejlesztés- és klímapolitikáért, valamint kiemelt közszolgáltatásokért felelős államtitkár 31 A időjárásvédelemért felelős helyettes államtitkár, klímapolitikáért, és kiemelt közszolgáltatásokért felelős helyettes államtitkár 311 Klímapolitikai Főosztály	001 Ellenőrzési Főosztály 1 Közigazgatási Államtitkár 101 Személyügyi Főosztály 102 Biztonsági és Adatkezelési Főosztály 11 Jogszabály-előkészítés összehangolásáért és közjogi jogalkotásért felelős helyettes államtitkár 111 Közszolgálati Kodifikációs és Koordinációs Főosztály 12 Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár 2 Európai uniós és nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős államtitkár 21 Nemzetközi igazságügyi együttműködésért felelős helyettes államtitkár 211 Nemzetközi Igazságügyi Együttműködési Főosztály 3 Igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár 31 Igazságügyi szolgáltatásokért felelős helyettes államtitkár 311 Igazságügyi Szolgáltatásokért Felelős Helyettes Államtitkári Titkárság 312 Igazságszolgáltatási Kapcsolatok Főosztály	1 Közigazgatási államtitkár 101 Költségvetési és Gazdálkodási Főosztály 2 Szakképzésért és munkaerőpiacért felelős államtitkár 21 Szakképzésért és felnőttképzésért felelős helyettes államtitkár 211 Szakképzési és Felnőttképzési Főosztály 3 Államháztartásért felelős államtitkár 31 Kincstárért felelős helyettes államtitkár 311 Államháztartási Belső Kontrollok Főosztály 312 Magyar Államkincstár (MÁK) 4 Adó- és pénzügyekért felelős államtitkár 41 Adózásért és számvitelért felelős helyettes államtitkár 411 Adó- és Vámigazgatási Főosztály 412 Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) 5 Gazdaságszabályozásért felelős államtitkár 51 Belgazdaságért felelős helyettes államtitkár 511 Ipari és Építésgazdasági Főosztály 6 Európai uniós források felhasználásáért felelős államtitkár 61 Gazdaságfejlesztési programokért felelős helyettes államtitkár 611 GFP KSZ Helyszíni Ellenőrzési Főosztály 612 GFP KSZ Iratkezelési Főosztály	001 Ellenőrzési Főosztály 1 Közigazgatási államtitkár 11 Jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkár 111 Földügyi Főosztály 1111 Földmérési Osztály 1112 Ingatlan-nyilvántartási Osztály 1113 Földmérési és Távérzékelési Intézet 12 Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár 121 Projektkoordinációs és IT Biztonságfelügyeleti Főosztály 1211 Projekt- és Stratégiai-koordinációs Osztály 1212 IT Biztonságfelügyeleti Osztály 2 Környezetügyért, agrárfejlesztésért és hungarikumokért felelős államtitkár 21 Környezetügyért felelős helyettes államtitkár 211 Környezetmegőrzési Főosztály 212 Környezetfejlesztési Főosztály 213 Természetmegőrzési Főosztály 3 Élelmiszerlánc-felügyeletért felelős államtitkár 31 Élelmiszerlánc-felügyeletért felelős helyettes államtitkár	001 Belső Ellenőrzési Főosztály 002 Kontrolling Főosztály 1 Közigazgatási államtitkár 11 Koordinációs ügyekért felelős helyettes államtitkár 111 Informatikai, Biztonsági és Dokumentációs Főosztály 1111 Informatikai Osztály 2 Egészségügyért felelős államtitkár 201 Egészségügyi Stratégiai és Fejlesztéspolitikai Főosztály 202 Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) 203 Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (GYEMSZI) 21 Egészségpolitikáért felelős helyettes államtitkár 3 Felsőoktatásért felelős államtitkár 31 Felsőoktatásért felelős helyettes államtitkár 311 Felsőoktatási Kutatás-fejlesztési Főosztály 4 Szociális és családügyért felelős államtitkár 41 Szociálpolitikáért felelős helyettes államtitkár 411 Fogyatékosságügyi Főosztály 5 Család- és ifjúságügyért felelős államtitkár 501 Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (ONYF)	1 Honvéd Vezérkar Főnöke 11 HVK Híradó, Informatikai és Információvédelmi csoportfőnökség 111 Híradó Osztály 112 Informatikai Osztály 113 Elektronikus Információvédelmi Osztály 114 Dokumentumvédelmi Osztály	1 Közigazgatási államtitkár 11 Jogi és igazgatási helyettes államtitkár 111 Biztonsági és Tanközlési Főosztály 1111 Információs Biztonsági Osztály 1112 Tanközlési és Telekommunikációs Osztály 1113 Elektronikus Biztonsági és Rejtjelező Szolgálati Osztály 12 Gazdasági ügyekért felelős helyettes államtitkár 121 Üzemeltetési és Ellátási Főosztály 1211 Üzemeltetési Osztály 2 Európai uniós ügyekért felelős államtitkár 21 Európai uniós ágazati politikákért felelős helyettes államtitkár 211 EU Ágazati Politikák Főosztálya 2111 Infrastrukturális Osztály 3 Külgazdasági és külügyi államtitkár 31 Gazdaságdiplomáciai helyettes államtitkár 311 Külgazdasági Főosztály 4 Biztonságpolitikai és nemzetközi együttműködésért felelős államtitkár 41 Biztonságpolitikai helyettes államtitkár 411 Közös Kül- és Biztonságpolitikai Főosztály	0001 Belső Ellenőrzési Osztály 001 Informatikai Biztonsági Felelős 002 Nemzetközi Kapcsolatok Főosztály 01 Biztonsági Igazgatóság 0101 Védelemszervezési és Minősített Adatvédelmi Osztály 0102 Védelemigazgatási és Vagyonvédelmi Osztály 02 Gazdasági Igazgatóság 021 Informatikai Főosztály 0211 Informatikai Támogatási Osztály (Helpdesk) 0212 Informatikai Üzemeltetési Osztály 0213 Informatikai Fejlesztési Osztály 03 NHIT elnöke 031 NHIT Iroda 1 Hírközlési Elnökhelyettes 11 Hírközlési Igazgatóság 111 Szabályozási Igazgatóság 111 Infomédia Szabályozási Főosztály 2 Főigazgató/a Hivatal 21 Infokommunikációs Erőforrások Divízió 211 Technológia-elemző Főosztály 22 Hírközlésfelügyeleti Divízió 221 Nyilvántartási és Tájékoztatási Főosztály 222 Hírközlésfelügyeleti Főosztály
Látszámadatok (fő)										
Személyi ráfordítások (millió Ft/év)										