



---

**MTA Law Working Papers  
2014/58**

**Úton egy európai közigazgatási  
(eljárási) jog felé**

*Boros Anita*

---

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences**

**Budapest**

**ISSN 2064-4515**

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Boros Anita<sup>1</sup>

## Úton egy európai közigazgatási (eljárási) jog felé<sup>2</sup>

A közigazgatási jog sokáig tipikusan az a jogterület volt, amely tekintetében általánosságban az a vélekedés uralkodott, hogy az teljes egészében tagállami hatáskör, így az Unió befolyása ezen a területen mindig is mérsékeltebben mutatkozott meg.

Jelen cikkünk annak vizsgálatára hivatott, vajon történt-e változás ezen a területen, történt-e elmozdulás az Unió részéről a tagállami autonómia esetleges korlátozása irányában a közigazgatási jogot és azon belül a közigazgatási eljárásjogot illetően. Vagyis beszélhetünk-e a közigazgatási jog és azon belül a közigazgatási eljárásjog europeanizálásáról?

### I. Az uniós és a tagállami (közigazgatási) jog viszonyrendszere

#### 1. Az elkülönülő jogrendek egymásra épülése vagy a jogrendek kölcsönös fungálása?

Az Európai Unió (a továbbiakban: EU) jellegénél fogva egy más közjogi entitás, mint az önálló tagállamok: egyfelől a tagállamok szerződéses szövetsége, másfelől a tagállami szinten túlmutató transzacionális szervezet. Az EU vezérelve az egységesség. A jelen problémáit csak akkor lehet megoldani, ha az európai államok továbbhaladnak az egységességhez vezető úton.<sup>3</sup> (...) Az EU a jog által szerveződött közösség. Nem a hatalom ereje szabályozza a tagállamok népeinek gazdasági és szociális együttélését, hanem az Unió joga<sup>4</sup> (...) ugyanakkor nem szabad arról sem megfeledkeznünk, hogy „az uniós jog éppúgy nem értelmezhető nemzetközi megállapodások pusztán gyűjteményeként, mint ahogyan nem tekinthető a nemzeti jogi rendszerek részének vagy függelékének sem.”<sup>5</sup>

Az Európai Unióról Szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) egységes szerkezetbe foglalt változatának 47. cikke alapján az Unió jogi személy. Az EUSZ 335. cikke alapján az Unió minden egyes tagállamban az adott tagállamban a jogi személyeknek biztosított legteljesebb jogképességgel rendelkezik. Ebből következően az EU *egy speciális jogi személy, amely speciális jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik.*

Az önálló tagállamok és az EU egymáshoz való viszonya, kölcsönhatása számos ponton meghatározott az alapító szerződések által. Az egyik legérdekesebb kérdés, hogy vajon miként viszonyul egymáshoz az uniós tagállamok és az EU jogrendje. A legtöbb szerző

---

<sup>1</sup> PhD., LL.M.; egyetemi docens - Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar; miniszteri főtanácsadó – Nemzeti Fejlesztési Minisztérium.

<sup>2</sup> Ez az írás az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete és a K 108790 számú Országos Tudományos Kutatási Alapprogramok Államtudományi Kutatócsoportja által szervezett, Az állam szuverenitása: eszmény és/vagy valóság című tudományos konferencián (2014. március 21.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

<sup>3</sup> Klaus-Dieter BORCHARDT: *Az Európai Unió jogi ábécéje* In.: [www.old.eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc.pdf](http://www.old.eur-lex.europa.eu/hu/editorial/abc.pdf) 21. (2014.08.02.)

<sup>4</sup> Id. BORCHARDT (3. l.) 83. (2014.08.02.)

<sup>5</sup> Id. BORCHARDT(3. l.) 119. (2014.08.02.)

akként vélekedik, hogy az Unió joga a nemzeti jogrend fölött helyezkedik el, míg mások szerint inkább a két jogrend *kölcsönhatása* jellemző:

Ad a.) A tagállamok azzal, hogy vállalják az EU-tagságot, lemondanak a korábbi tagállami autonómiájuk egyes elemeiről. Ez leginkább a törvényhozás kapcsán érhető tetten, hiszen bizonyos kérdéskörökben a tagállamok mellett vagy helyett az EU is jogalkotóként jelenik meg. Ez vezetett el az *uniós jog autonómiája elvének* kimondásához 1964-ban a *Costra vs. ENEL* ügyben.<sup>6</sup> Ezzel ugyanis elkezdődött a tagállami és az uniós jog kapcsolatrendszerének lehatárolása és egyben az egyik legfontosabb elv leszögezése, nevezetesen azé, hogy *a tagállami jogok nem gyengíthetik az Unió jogát.*

Ad b.) A *kölcsönös lojalitás elvét* az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdése önállóan is nevesíti: „Az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában. A tagállamok a Szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket. A tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.”<sup>7</sup> Ez az elv éppen annak bizonyítéka, hogy *az EU működése szempontjából az EU önálló jogrendje nem elegendő, ahhoz elengedhetetlenek a tagállami jogrendek, hagyományok, jól bevált gyakorlatok, hiszen „a tagállamok nemzeti identitását tisztelet övezi. A cél nem az, hogy a tagállamok beolvadjanak az EU-ba, hanem, hogy nemzeti sajátosságaikkal gazdagítsák az EU-t. Éppen a nemzeti jellegzetességek és identitások sokszínűségéből meríti az EU azt a szellemi-erkölcsi erőt, amelyet azután a közös egész érdekében felhasznál.”*<sup>8</sup>

A lojális együttműködés elve három fontos elemet foglal magában: egyrészt a tagállamok intézkedési kötelezettségét, az Unió célkitűzéseinek megvalósítását hátráltató intézkedésektől való tartózkodást, illetve a segítői kötelezettséget, amelyből következően a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében.

A tagállamokat az EUSZ. 4. cikke alapján terhelő lojális együttműködési kötelezettség egyaránt terheli a tagállamok jogalkotó és jogalkalmazó szerveit, illetőleg az igazságszolgáltatási szerveket és a közigazgatási hatóságokat is.

Ad c.) Az *uniós és a tagállami jog kölcsönhatásának* számos jellemzője ismeretes: ezek között vannak olyanok, amelyek a rendkívül szoros, már-már egységes jogi gépezetként működő együttműködéseket feltételeznek, de vannak olyanok is, amelyek az uniós és a tagállami jog kollíziójára utalnak. Az előbbi csoportba tartozik például az *uniós jog végrehajtása*, amely részben a tagállami közigazgatási szervek feladata. Ez azt is jelenti egyben, hogy az EU jogát tagállami szervek, tagállami szabályok szerint helyben, tagállami szinten hajtják végre. Sőt a tagállamnak arra is van lehetősége, hogy a

<sup>6</sup> C-6/64. sz. ügy: *Costa v. E.N.E.L*, Judgment of 15 July 1964.

<sup>7</sup> A lojális együttműködés elve korábban is megjelent az Unió jogában az ún. közösségi hűség elveként, amely az Európai Közösségek alapításakor került be a Szerződésbe, azzal a céllal, hogy rögzítse a tagállamok együttműködési kötelezettségét.

<sup>8</sup> ld. BORCHARDT (3. lj.) 24. (2014.08.05.)

végrehajtás érdekében további szabályokat alkosson. Ahogyan azt már említettük, vannak olyan esetek is, amikor az uniós és a nemzeti jog kollíziója - és nem kölcsönhatása - merül fel. Ezekben az esetekben ugyanis arról van szó, hogy az EU (joga) közvetlenül valamilyen jogot vagy kötelezettséget keletkeztet az uniós jogalanyok számára, kvázi „kihagyva” a folyamatból a tagállamokat. Az említett folyamat olyan eredményhez vezethet, hogy az említett jogok és kötelezettségek valamilyen tekintetben ellentétesek lesznek a tagállami joggal, vagyis fellép a két jogrend konkurálása. Az ilyen ellentét feloldására a hagyományos nemzeti jogi eszközök, normakollízó feloldására alkalmas elvek és intézkedések nem vehetők számításba. Az azonban egészen bizonyos, hogy valamelyik jogrendnek előzékenynek kell lennie a másikkal szemben az ellentét feloldása érdekében. Arra a kérdésre, hogy, melyik jogrendnek kell „fejet hajtania”, a választ már rég megadta számunkra a Bíróság: a kérdés megválaszolása során a Bíróság először a Van Gend & Loos ügyben<sup>9</sup> mondta ki 1963-ban az (elsődleges) uniós jog közvetlen alkalmazhatóságának és nemzeti joggal szembeni elsőbbségének elvét. Ezt az döntést számos további, a szabadságjogokhoz kapcsolódó példaértékű ügyben született ítélet követte, úgymint a Duyn-ügyben<sup>10</sup>, a Reyners ügyben<sup>11</sup>, majd a Van Binsbergen ügyben<sup>12</sup> 1974-ben született ítéletek. A folyamat ezzel nem zárult le és az uniós jog szupremáciáját nem csak az elsődleges, hanem a másodlagos jogforrások tekintetében is kimondta a Bíróság: a hetvenes években már születtek olyan Bírósági döntések, amelyek eredményeként a Bíróság az elsődleges jog közvetlen alkalmazhatóságának elvét kiterjesztette az irányelvekre és a határozatokra is.

Ad d.) Kitűnően megmutatkozik a tagállami és az uniós jog kölcsönhatása a bíróságok és az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) együttműködése tekintetében is: a tagállami bíróságok előtt lehet hivatkozni az uniós jogra, vagyis az a tagállami bíróságok eljárása során alkalmazandó, azonban annak értelmezése kizárólag a Bíróság hatáskörébe tartozik. A kölcsönhatás az Unió jogának értelmezésére hivatott előzetes döntéshozatali eljárásban és a Bíróság különböző bíróságain indítható eljárásokban ölt testet.

## 2. Az uniós és a tagállami közigazgatási jog jellegzetességei

A szakirodalom egyik fontos kérdése, hogy létezik-e egyáltalán uniós közigazgatási jog, vagy uniós közigazgatási térségről<sup>13</sup> beszélhetünk-e inkább? Ha van uniós közigazgatási jog, akkor léteznek-e a tagállami közigazgatási joghoz hasonló jogterületek, úgymint közigazgatási

<sup>9</sup> C-26/62. sz. ügy: N.V. Algemene Transport— en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen (Netherlands Inland Revenue Administration) Judgment of 5 February 196.

<sup>10</sup> A C-41/74. sz. ügyben (Yvonne van Duyn v Home Office, Judgment of 4 December 1974) a munkavállalók szabad mozgása kapcsán döntött a Bíróság az elsődleges jogforrások közvetlen alkalmazhatóságáról.

<sup>11</sup> A C-2/74. sz. ügyben (Jean Reyners v Belgian State, Judgment of 21 June 1974) a letelepedés szabadsága kapcsán döntött a Bíróság az elsődleges jogforrások közvetlen alkalmazhatóságáról.

<sup>12</sup> A C-33/74. sz. ügyben (Johannes Henricus Maria van Binsbergen v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Judgment of 3 December 1974) a szolgáltatás nyújtás szabadsága kapcsán döntött a Bíróság az elsődleges jogforrások közvetlen alkalmazhatóságáról.

<sup>13</sup> Ld. bővebben: TORMA András: Az Európai Közigazgatási Térségről - magyar szemmel In.: [www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15\\_tormaandras.pdf](http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/201102/15_tormaandras.pdf) (2014.08.10.).

eljárásjog vagy épp a hazai szakigazgatási területeknek megfelelő uniós ágazati igazgatási területek? Egyáltalán miként viszonyul egymáshoz a tagállami és az uniós közigazgatás?

Az Európai Közigazgatási Térség elméleti értelemben nem más, mint az EU intézményei és a tagállamok közigazgatási szervei által, a közösségi/uniós jog megalkotása és alkalmazása révén megvalósított, illetve megvalósuló egyfajta harmonizált értékszintézis.<sup>14</sup> A közös „szervezetbe tagozódás” óhatatlanul közös értékrendet teremtett, amely *alapja lehet egy közös európai közigazgatás és közigazgatási jog létrejöttének*. De vajon a tagállami közigazgatás jellegzetességei visszaköszönnek-e az Unióban?

Az említett kérdések megválaszolásához elengedhetetlen megvizsgálunk *a tagállami közigazgatás fogalmát* néhány prominens szerző szemüvegén keresztül:

A hazai szerzők közül *Magyary Zoltán* klasszikusnak számító művében azt írja, hogy „Az állam feladatai sokáig csak abból álltak, amit csak közhatalommal lehetett végezni: rendészet, igazságszolgáltatás, honvédelem. (...) Az állam a rendfenntartás és veszélyelhárítás érdekében mindazt megtehetette, ami egyesek privilégiumaiba nem ütközött. A XVII. századtól kezdve azonban a gazdasági és társadalmi élet fejlődése következtében a politikai élet is átalakult (a centralizáció növekedése, nagyhatalmak kialakulása, állandó hadsereg tartása, hivatásos bürokrácia kifejlődése, a merkantilizmus politikájának követése, a közoktatás fejlesztése iránti érdeklődés, jobbgáyság felszabadítása stb.) és a közigazgatásnak olyan feladatokat is vállalnia kellett, amelyekhez nem volt elég a hatalom, hanem hozzáértés, különböző szakértelem is kellett. Érthető, ha az államhatalom, amely évszázadok alatt az impérium gyakorlását nemcsak megszokta, hanem ki is ismerte és azzal az állammal fenn tudta tartani, az új feladatok megoldásában is ugyanezt a módszert alkalmazta, és az állampolgárokkal szemben való jogállását igyekezett változatlanul fenntartani. (...) Az állam feladatköre azóta továbbfejlődött. A rendfenntartás és veszélyelhárítás negatív feladata mellé a közület érdekében való pozitív teljesítmények járultak: a közlekedés, termelés fejlesztése, munkaviszonyok javítása, munkanélküliség leküzdése, közegészségügy, lakásügy, közművelődés stb. terén. (...) A közigazgatás ennek következtében megszűnt a jogszabályok egyszerű végrehajtása lenni, és nem számíthat felmentésre pusztán azon az alapon, hogy jogszabályt nem sértett, hanem ehelyett pozitív eredményekért felelős, amelyeket az emberek csak a közigazgatás útján érhetnek el. (...)”<sup>15</sup>

Lényegében ehhez csatlakozik *Kaltenbach Jenő* is, amikor azt írja, hogy „a közigazgatás egy igazgatási tevékenység, amelynek célja az állami feladatok megvalósítása.”<sup>16</sup>

Szintén az állam fogalmához kötődően emeli ki *Torma András* is, hogy „a közigazgatás – vagyis az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás – szervezete része az állami mechanizmusnak, az államszervezet egészének. Ebből fakadóan a közigazgatás funkcióinak és feladatainak vizsgálatánál az állam feladataiból indokolt kiindulni, már csak azért is, mivel végeredményben a közigazgatás (is) az állam feladatait (illetve azok meghatározott részét) látja el, valósítja meg.”<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> CZUCZAI Jenő: „Közigazgatás és európai integráció” In: FICZERE-FORGÁCH (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog Különös Rész* (Budapest: Osiris 1999.) 446. p.

<sup>15</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás* (Budapest 1942.) 50.p.

<sup>16</sup> KALTENBACH Jenő: A közigazgatás az állami funkciók rendszerében. (In.: *Közigazgatási szakvizsga. [www.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozigismtk.pdf](http://www.uni-nke.hu/downloads/egyetem/vtki/altalanoskozigismtk.pdf)*) 116.p. (2014.08.15.)

<sup>17</sup> TORMA András: A közigazgatás funkciói és feladatai. In.: [www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozigazgatasservezo.pdf](http://www.jogikar.uni-miskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/a-kozigazgatasservezo.pdf) (2014.08.15.)

A közigazgatást egyenesen az Állam igazgatásával azonosítja *Hartmuth Maurer*,<sup>18</sup> noha a hazai joghoz hasonlóan<sup>19</sup> a német jogban is megtalálható számos irányzat, amely különböző szempontból közelíti meg a közigazgatás fogalmát,<sup>20</sup> így például a közigazgatási tevékenység, a szervezet vagy éppen a közszolgálati személyi állomány oldaláról.<sup>21</sup> Hasonló nézetek jelennek meg az angolszász jogban is.<sup>22</sup>

Vizsgáljuk meg, miként érvényesülnek a közigazgatás fogalmának egyes elemei az Unió vonatkozásában:

Ad a.) Noha csak néhány példát ragadtunk ki a közigazgatás szakirodalmi meghatározásai közül, az egészen bizonyos, hogy a tagállami közigazgatási szakirodalom a közigazgatás fogalmát szorosan az állam feladatellátásához kapcsolja. Ebből egyben az is következik, hogy az uniós közigazgatás – már amennyiben ilyen létezik – egészen más kontextusból vizsgálendő, hiszen *az EU, mint önálló jogi entitás, nem rendelkezik azokkal a tulajdonságokkal, amelyekkel a nemzetállamok.* A közigazgatás tagállami szempontú megközelítése abból indul ki, hogy a közigazgatás az állami autonómia egyik részterülete. Az állam önállósága leginkább *az állam szuverenitásával* fejezhető ki. *Tamás András* megfogalmazásában szuverén „az önálló, szabad, független állam (...). Az Európai Unió (...) ugyan nem számolja fel sem az államok politikai és jogi szuverenitását, sem a társadalom kultúráját nem homogenizálja, mégis ezeket érinti.(...) Egy európai nagy cél elérése érdekében a részesek egyaránt önmagukat korlátozhatják. Kérdés ennek aránya: „nemzeti” és „európai” eszmeiségű közigazgatás kialakítása.”<sup>23</sup>

Ad b.) A másik fontos jellemzője a tagállami szempontú megközelítést tekintve az, hogy *a közigazgatás a végrehajtó hatalom* sajátja.

A hatalmi ágak egymástól való elválasztása a tagállami jogokban már hosszú ideje megszilárdult, ugyanez azonban nem mondható el az EU jogáról. A hatalmi ágak konzekvens elválasztása az unió jogában ugyanis nem egyértelműen kézzelfogható. Ez magyarázható azzal is természetesen, hogy az alapító szerződések elsődlegesen *nem a hatalmi ágak útján, hanem az uniós szabadságjogok, szakpolitikák, intézmények szintjén határoznak meg irányadó szabályokat.*

---

<sup>18</sup> Hartmut MAURER: Allgemeines Verwaltungsrecht. 2009, § 1 I.

<sup>19</sup> Ld.: LŐRINCZ Lajos: „Az állam és a közigazgatás szerepének erősödése” In. PATYI András- VARGA Zs. András (szerk.): *Állam és Jogtudomány* 2009/1:5-15.p., illetve : *Általános közigazgatási jog* (Dialog Campus Kiadó 2010.) 47-48.p.

<sup>20</sup> Joachim Jens HESSE: *Organisation kommunaler Entwicklungsplanung* (Stuttgart 1976.) 15. p.

<sup>21</sup> Ld. például. BANDEMER, Stephan von/BLANKE, Bernhard / NULLMEIER, Frank / WEWER, Götrik (szerk.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 2. Aufl. Opladen 1999., ELLWEIN, Thomas: *Dilemma der Verwaltung*. Mannheim 1994., ELLWEIN, Thomas/HESSE, Joachim Jens (szerk.): *Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik*. Baden-Baden 1995., Isensee, Josef-Paul KIRCHHOF (szerk.): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV: Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg 1990., Franz-Joseph PEINE: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. C.F. Müller. 2008, 2. § 26., Jörg BOGUMIL, Werner JANN: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft*. 2009, 65.p.

<sup>22</sup> Ld.: John GREENWOOD - Robert PYPER – David Jack WILSON: *New Public Administration in Britain*. 2001., 2.; R. A. W. RHODES: *The New Public Administration of the British State*. In.: [www.spea.indiana.edu/ipsa-rc32/Archive%20Papers/RC32.3RhodesPaper.doc](http://www.spea.indiana.edu/ipsa-rc32/Archive%20Papers/RC32.3RhodesPaper.doc) (2014.08.20.).

<sup>23</sup> TAMÁS András: *Nemzeti közigazgatás – magyar közigazgatás* In.: [www.mtaki.hu/data/files/202.pdf](http://www.mtaki.hu/data/files/202.pdf). (2014.08.20.).

Tagállami szinten nem nevezhető közigazgatásnak az, ami nem a végrehajtó hatalmi ágba tartozik. Az Unió szintjén ez nem ennyire egyszerű. Az *uniós végrehajtás ugyanis megoszlik a tagállamok és az uniós szervek között*: ennek megfelelően felmerülhet a kérdés, hogy akkor ez azt is jelenti-e, hogy maga a végrehajtó hatalom is megoszlik-e az Unió szervek és a tagállami szervek között? A válasz nem egyértelmű, hiszen az uniós jog szempontjából megkülönböztetünk *közvetlen és közvetett végrehajtást*. A közvetlen végrehajtás során az uniós szervek, míg a közvetett végrehajtás során a tagállami közigazgatási szervek végrehajtó szerepe emelendő ki.<sup>24</sup> Ugyanakkor az uniós közigazgatási végrehajtás tekintetében az uniós végrehajtási szervezetrendszer élén a Bizottság áll. Az EUSZ 17. cikkének (1) bekezdése alapján „a Bizottság gondoskodik a Szerződések, valamint az intézmények által a Szerződések alapján elfogadott intézkedéseknek az alkalmazásáról. Az Európai Unió Bíróságának ellenőrzése mellett felügyeli az uniós jog alkalmazását. Végrehajtja a költségvetést és irányítja a programokat. A Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat lát el.” Az idézett jogszabályhely szerint arra következtethetnénk, hogy az uniós jog végrehajtása teljes egészében a Bizottság – és szervei – kezében összpontosul, azonban ez nem így van: ahogyan azt az EUSZ hivatkozott cikkében láttuk, a Bizottság valóban kiemelt igazgatási funkciókkal rendelkezik a „szerződések őreként”, ugyanakkor a Bizottság maga is több alkalommal rögzítette, hogy „a közösségi jog alkalmazásának felelőssége elsősorban a tagállamok közigazgatási szerveit és nemzeti igazságszolgáltatási szerveit terheli.”<sup>25</sup> Ebből az is következik, hogy bizonyos területeken a Bizottság nem, csak a tagállamok rendelkeznek végrehajtási funkciókkal.

Ad c.) A közigazgatás *sajátos tevékenység*.

Az állam feladatai kapcsán érdemes kiemelni a Magyar Ügyvédi Kamara honlapjáról az alábbiakat: „(...) az állam viszonylagos önállóságából eredően az állam funkcióit ellátó állami szervek feladataiból illeszthetjük össze az állami feladatok listáját.”<sup>26</sup>

A közigazgatási feladatokat tagállami szinten a törvényhozói tevékenység határolja be és azokat általában az állami funkciók, vagy másként szólva össz-állami tevékenységek részeként kell szemlélnünk.

A tagállami közigazgatás tekintetében számos megközelítés létezik a közigazgatás tevékenységét illetően, ám elsődlegesen annak a jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységét szokták a szakirodalom képviselői kiemelni.<sup>27</sup> Az Unió esetében nem ennyire egyszerű a helyzet: ahogy látni fogjuk, *nehéz meghatározni, hogy pontosan mely szervek minősülnek közigazgatási szerveknek*, mivel azok eltérő időszakban, különböző jogi fejlettségi szint mellett, eltérő uniós célok megvalósítása érdekében jöttek létre, így a „klasszikus” közigazgatási tevékenységek szinte teljes palettája fellelhető az Unió szervek valamelyikének feladatai között.

A közigazgatási tevékenységek közül a legszélesebb tevékenység-körrel a Bizottság rendelkezik, az azonban megállapítható, hogy a tagállami közigazgatásra jellemző,

<sup>24</sup> Noha az elmúlt időszakban a két végrehajtási szervezetrendszer mellett megjelent egy harmadik fogalom is, nevezetesen az együttműködésen alapuló közigazgatási jog.

<sup>25</sup> Európai kormányzás — Fehér könyv (COM (2001)428).

<sup>26</sup> [www.magyarugyvedikamara.hu/tart/index/85/1](http://www.magyarugyvedikamara.hu/tart/index/85/1)(2014.08.13.).

<sup>27</sup> Ld. WALDO, Dwight: *Mi a közigazgatás?* In: STILLMAN, Richard J. (szerk.): *Közigazgatás* (Budapest 1994.) 25–26. p.

alapvetően átlátható szervezeti szabályok mellett érvényesülő hierarchia az uniós szervek között kevésbé érvényesül, hiszen mindegyik a ráruházott hatáskör keretein belül jár el. Noha az irányítás, felügyelet, ellenőrzés kérdésköre nem képezi jelen tanulmányunk tárgyát, óhatatlan, hogy ezek a fogalmak a tagállaminál enyhébb kontextusban jelennek meg az uniós szervek viszonyrendszerében.

Az Unióhoz való csatlakozás egyik feltétele a csatlakozni kívánó országok számára, hogy meg kell felelniük az 1993. évi koppenhágai Európai Tanács által meghatározott, majd az 1995. évi madridi Európai Tanács által kiegészített jogosultsági kritériumoknak, így különösen a demokratikus alapelvek garantálásának és a joguralom biztosításának, természetesen amellet, hogy tiszteletben kell tartaniuk az EU közös értékeit, amelyeket az EUSZ 2. cikke határoz meg.

Az Unióhoz való csatlakozással a tagállamok elfogadják azokat a szabályokat is, amelyek az *Unió és a tagállamok közötti hatáskörök megosztására* vonatkoznak. „Az Uniónak nincs általános, minden területre kiterjedő hatásköre.”<sup>28</sup> A Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével némiképp átláthatóbbá váltak az uniós és a tagállami szervek közötti hatáskör-megosztási szabályok. Az EUSZ 5. cikke alapján

- az Unió *hatásköreinek elhatárolására a hatáskör-átruházás elve*, míg
- az uniós *hatáskörök gyakorlására a szubszidiaritás és az arányosság elve* az irányadó.

A *hatáskör-átruházás elvének* megfelelően az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésekben ráruházott hatáskörök határain belül jár el a Szerződésekben foglalt célkitűzések megvalósítása érdekében. Minden olyan hatáskör, amelyet a Szerződések nem ruháztak át az Unióra, a tagállamoknál marad. Egyesek szerint ez az ún. megosztott szuverenitás koncepciója.<sup>29</sup>

A *szubszidiaritás elve* szerint azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az *arányosság elve* alapján az Unió intézkedése sem tartalmilag, sem formailag nem terjedhet túl azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges.

A fenti alapelvek mentén a hatáskörök alábbi csoportjai különböztethetők meg az EU-ban:

- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 3. cikke szerint az Unió *kizárólagos hatáskörrel* rendelkezik a következő területeken:
  - vámunió,
  - a belső piac működéséhez szükséges versenyszabályok megállapítása,
  - monetáris politika azon tagállamok tekintetében, amelyek hivatalos pénzneme az euro,
  - a tengeri biológiai erőforrások megőrzése a közös halászati politika keretében,
  - közös kereskedelempolitika.

<sup>28</sup> BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban* (Budapest: HvGORac 2013) 119. p

<sup>29</sup> DOEHRING, Karl: „Állam és alkotmány az egységesülő Európában” In TAKÁCS Péter (szerk.), *Államtan* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 89.p.



Az Unió szintén kizárólagos hatáskörrel rendelkezik nemzetközi megállapodás megkötésére, ha annak megkötését valamely uniós jogalkotási aktus írja elő, vagy ha az hatásköreinek belső gyakorlásához szükséges, illetve annyiban, amennyiben az a közös szabályokat érintheti, vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatja.

A kizárólagos hatáskörök csoportjába tartozó területeken tehát kizárólag az Unió alkothat és fogadhat el kötelező erejű jogi aktust, vagyis a tagállamok szerepe elsődlegesen az Unió által a kizárólagos hatáskörök tekintetében alkotott aktusok végrehajtására korlátozódik, kivéve természetesen, ha az Unió felhatalmazza őket bizonyos aktusok elfogadására.

- Az EUMSZ 4. cikke alapján az Unió *a tagállamokkal megosztott hatáskörrel* rendelkezik azokban az esetekben, ahol a Szerződések olyan hatáskört ruháznak rá, amely nem tartozik a 3. és 6. cikkben felsorolt területekhez.

Az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók:

- belső piac,
- a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai,
- gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,
- környezetvédelem,
- fogyasztóvédelem,
- közlekedés,
- transzeurópai hálózatok,
- energiaügy,
- a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség,
- a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az EUMSZ-ben meghatározott vonatkozásai.
- A kutatás, a technológiafejlesztés és az űrkutatás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére, így különösen programok kidolgozására és megvalósítására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.
- A fejlesztési együttműködés és a humanitárius segítségnyújtás területén az Unió hatáskörrel rendelkezik egyes intézkedések megtételére és közös politika folytatására; e hatáskör gyakorlása azonban nem akadályozhatja meg a tagállamokat saját hatásköreik gyakorlásában.
- Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit *támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására*. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki:
  - az emberi egészség védelme és javítása,
  - ipar,
  - kultúra,
  - idegenforgalom,
  - oktatás, szakképzés, ifjúság és sport,
  - polgári védelem,
  - igazgatási együttműködés. Támogató hatáskörök (az EUMSZ 6. cikke): az Unió csak a tagállamok intézkedéseinek támogatására, összehangolására

vagy kiegészítésére rendelkezik hatáskörrel. Ezeken a területeken tehát az Unió nem rendelkezik önálló jogalkotási hatáskörrel.

A fenti három alapvető hatáskör-megosztási szabály mellett bizonyos területeken az Unió *különleges hatáskörökkel* is rendelkezik, így például a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása, vagy a közös kül- és biztonságpolitikával összefüggő területek tekintetében, ugyanakkor az ún. „rugalmassági záradék” alapján az Unió a Szerződések által ráruházott hatáskörökön túlnyúlóan is felléphet, ha ez valamely célkitűzés elérése érdekében szükségesnek bizonyul.

Miután megvizsgáltuk a lisszaboni szerződéssel átláthatóbbá vált hatáskörök típusait, érdemes röviden szólnunk *a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvről* is (a továbbiakban jelen pont alkalmazásában: Jegyzőkönyv). A Jegyzőkönyv három, az európai szintű beavatkozás lehetőségét megerősítő, illetve elutasító kritériumot említ:

- a fellépésnek vannak-e a tagállamok szintjén nem szabályozható, határokon átnyúló vonatkozásai?
- a nemzeti fellépés vagy annak hiánya ellentétes-e a Szerződés követelményeivel?
- az európai szintű fellépés egyértelmű előnyökkel bír-e?<sup>30</sup>

A Jegyzőkönyv 2. cikke szerint a jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széles körű konzultációt folytat és természetesen az aktusok tervezeteit és módosított tervezeteit az uniós jogalkotóknak történő továbbítással egyidejűleg továbbítja a nemzeti parlamentek számára.

Kiemelendő az is, hogy a jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. A Jegyzőkönyv 6. cikke értelmében a jogalkotási aktus tervezetének az Unió hivatalos nyelvein való továbbításától számított nyolc héten belül bármely nemzeti parlament, illetve bármely nemzeti parlamenti kamara indokolt véleményt küldhet az Európai Parlament, a Tanács, illetve a Bizottság elnökének, amelyben ismerteti azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartja összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével. Amennyiben az uniós szervek, illetve a tagállamok között véleménykülönbség van, a Jegyzőkönyvben meghatározott eljárás szerint a Bizottság a javaslatot fenntarthatja, módosíthatja vagy visszavonhatja.

A Jegyzőkönyv 8. cikke a Bíróság számára *expressis verbis* előírja, hogy az hatáskörrel rendelkezik a szubszidiaritás elvét megsértő jogalkotási aktus megtámadására irányuló, valamely tagállam által az EUMSZ 263. cikkében megállapított eljárás szerint benyújtott, illetve egy tagállam által a saját jogrendje szerint nemzeti parlamentje, illetve a nemzeti parlamenti kamarája nevében hozzá továbbított keresetek elbírálására.

Az uniós hatáskörök fentiekben áttekintett megosztása *a gyakorlatban számos problémát vet fel*: az egyes csoportokba tartozó szabályozási területek ugyanis meglehetősen általánosan kerültek megfogalmazásra, így gyakran nehéz megállapítani,

<sup>30</sup>

[www.europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0017\\_hu.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_hu.htm)  
(2014.08.14.).

hogy egy bizonyos szabályozási terület határai meddig tartanak. A másik probléma, hogy nem került nevesítésre valamennyi terület az egyes hatáskör-csoportokban.<sup>31</sup>

Az Uniós és a tagállami hatáskörök tekintetében a legérzékenyebb terület a megosztott hatáskör kérdése, hiszen az egyes területeken különböző megfontolások mentén történhet a hatáskörök megosztása: a legegyszerűbb megoldás, ha egy bizonyos terület egy részén az Unió, a másik részén pedig a tagállamok járhatnak el.<sup>32</sup> Ezzel szemben a *versengő hatáskörök* esetében mindaddig, amíg az Unió az adott területen nem tesz intézkedéseket, a tagállam járhat el. Amennyiben viszont a szóban forgó terület vonatkozásában az Unió gyakorolja jogait és megteszi az említett intézkedéseket, a tagállam ezzel „kiszorul” az érintett területről, sőt, adott esetben a korábban alkotott, ám az újonnan elfogadott uniós normákkal ellentétes aktusokat is köteles hatályon kívül helyezni.

A tagállami közigazgatási szerveknek különös jelentősége van, hiszen azon túl, hogy a saját tagállamuk közigazgatási szervezetrendszerének szerves részét kell, hogy alkossák, az uniós működés vérkeringésébe is be kell kapcsolódniuk: úgy is mondhatjuk, hogy a tagállami szervek kettős tevékenységi területre eső végrehajtási funkciókat látnak el, egyfelől közreműködnek az uniós jog, másfelől az Unió jogával koherens tagállami jog végrehajtásában. Ez a végrehajtás olyan értelemben is érdekes, hogy a tagállami szervek az irányelvek végrehajtását a tagállam által az implementáció érdekében elfogadott normák végrehajtása útján, míg a rendeletek végrehajtását közvetlenül, nemzeti norma nélkül valósítják meg.<sup>33</sup> Másfelől arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy az uniós jog végrehajtása nem lehetőség, hanem kötelezettség a tagállamok számára. Összességében tehát az igazgatási funkciómegosztás elve érvényesül az EU-ban.<sup>34</sup>

A közigazgatás tevékenysége azonban túlmutat a szorosabb értelemben vett végrehajtáson, amely az absztrakt jogi norma egyedi ügyekben történő alkalmazását jelenti. A jó állam koncepciója inkább a közigazgatás szolgáltató, mintsem közhatalmi funkcióit emeli ki. A közfeladatok ellátása, a közszolgáltatások nyújtása, a vagyongazdálkodás olyan tevékenységek, amelyek többnyire állami kontextusban értelmezhetőek és a hagyományos értelmükben nem jelennek meg az Unió szervezetrendszerének szintjén. Azért állíthatjuk, hogy általános értelemben ezek a fogalmak nem igazán értelmezhetőek az uniós szervek szintjén, mert a közszolgáltatásokhoz tipikusan olyan feladatok tapadnak, amelyek biztosításáról az állam gondoskodik az állampolgárai számára. Az Unió vonatkozásában inkább szolgáltatásokról beszélhetünk, ennek okán a közszolgáltatások fogalma az általános érdekű szolgáltatások, illetve az általános gazdasági érdekű szolgáltatások fogalmaiban ölt testet. Ez arra is visszavezethető, hogy az Unió más érdekek mentén működik, mint a tagállamok, sőt, érdekei olykor egyenesen ellentétesek a tagállamokéval.

---

<sup>31</sup> A hatáskörök közötti hiányosságokat „töltötte ki” jóval korábban a Bíróság az ún. Fédéchar-döntéssel (C-8/55: Fédération Charbonnière de Belgique v High Authority of the European Coal and Steel Community, Judgment of 16 July 1956), amikor elismerte, hogy az EUMSZ. 352. cikk hozott döntések bizonyos értelemben kiegészítik az Szerződést.

<sup>32</sup> Ebben az esetben szomszédos hatáskörökről beszélünk.

<sup>33</sup> Ld. a C-205/82. sz. ügyben (Deutsche Milchkontor GmbH és társai kontra Németországi Szövetségi Köztársaság, a Bíróság (ötödik tanács) 1983. szeptember 21-i ítélete) született ítéletet.

<sup>34</sup> LÖRINCZ Lajos: „Európai integráció - magyar közigazgatás”, In. *Magyar Közigazgatás* 1998/7.403

Az Unió működését elsődlegesen az alapító szerződésekben megfogalmazott *célok determinálják*. Az Unió céljait az EUSZ 2. cikke határozza meg. Ehhez szorosan kapcsolódik az EUSZ 3. cikke, amely szerint az Unió egységes intézményi kerettel rendelkezik, amely – a közösségi vívmányokat tiszteletben tartva és továbbfejlesztve – biztosítja a céljai elérése érdekében végzett tevékenységek összhangját. *Szervezeti oldalról* tehát az uniós közigazgatás egészen biztosan magában foglalja az uniós célok elérése érdekében létrehozott uniós intézményeket. Arról sem szabad ugyanakkor megfeledkezni, hogy az uniós jog végrehajtásának döntő hányada a tagállami közigazgatásra hárul,<sup>35</sup> így egészen bizonyos, hogy az uniós közigazgatás mind a közvetlen, mind a közvetett igazgatás vonatkozásában szervezeti oldalról tetten érhető. Az uniós és tagállami szervek együttműködési kötelezettsége alapítói szerződés szintjén került rögzítésre az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében, mely szerint az Unió és a tagállamok a lojális együttműködés elvének megfelelően kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást a Szerződésekből eredő feladatok végrehajtásában.

Az EUMSZ Igazgatási együttműködésről szóló fejezetében akként rendelkezik, hogy „Az uniós jog tagállamok általi eredményes végrehajtását – ami az Unió megfelelő működése szempontjából elengedhetetlen – közös érdekű ügynek kell tekinteni. (...) 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.”

Ad d.) A közigazgatás *sajátos szervezetrendszerrel rendelkezik*.

*Lőrincz Lajos* megfogalmazásában „(...) a közigazgatás minden korban megőrzi lényegi vonásait, azaz változik, de nem szűnik meg, lényege: a közösségi akarat realizálása érdekében végzett szervező tevékenység, az ehhez szükséges jogi és nem jogi eszközökkel való rendelkezés, teljes lefedettséget biztosító szervezetrendszer, (...) a személyzet szolgáltatának igénybevétele.”<sup>36</sup> A tagállami közigazgatási rendszerek tekintetében a közigazgatás szervezetrendszere, sajátosságai, a közszolgálati jog jellemzői régóta a szakirodalom homlokterében állnak. Kétségtelen, hogy a közigazgatás szervezete az, amely leginkább eltér az Unió és a tagállamok szempontjából. Az Unió különböző szintű jogforrásokban határozza meg a szervezetrendszer alapjait: az intézményi struktúra és az egyes intézmények feladat- és hatásköreinek legfontosabb szabályait az alapító szerződések határozzák meg és azok felhatalmazása alapján további szervezeti szabályokat állapítanak meg a másodlagos jogforrások is.

Az Unió tagállamai önmagukban is rendkívül heterogén képet mutatnak a közigazgatási szervezetrendszerüket tekintve, azonban maga az Unió egyetlen tagállam közigazgatási szervezetével sem összevethető. Szervezeti szempontból fontos kiemelnünk, hogy „Az Európai Unió (...) nemzetek feletti intézmény lévén, nem tüntetheti ki egyik nemzeti rendszert sem (...)hiába igyekszik az Unió igazgatási struktúrája a nemzeti elemet

<sup>35</sup> Európai kormányzás — Fehér könyv (COM (2001)428).

<sup>36</sup> LŐRINCZ Lajos: „A közigazgatás és társadalmi környezete” In.: *Közigazgatási alapismeret, közigazgatási jog és szervezés* In.: [www.miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen\\_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/09-Kozigazgatasi\\_alapismeret.pdf](http://www.miau.gau.hu/avir/intranet/debrecen_hallgatoi/tananyagok/jegyzet/09-Kozigazgatasi_alapismeret.pdf) 10.p. (2014.08.13.).

kikapcsolni, mégis olyan igazgatási mixtúrát alakított ki, melyben a nemzeti eredet jól észlelhető.”<sup>37</sup> A tagállami hagyományok megjelenése az uniós intézmények működésében kézzelfogható. De vajon beszélhetünk-e uniós közigazgatásról és uniós közigazgatási jogról?

Az Unió (köz)igazgatása ugyanis meglehetősen sajátos: ahogyan azt említettük, a közvetlen és közvetett közigazgatás dichotómiájának megfelelően az uniós jog végrehajtásában mind az uniós, mind a tagállami szervek részt vesznek, vagyis szervezeti oldalról az általunk létezőnek vélt európai közigazgatás lényegében az uniós („központi”) és tagállami („területi és helyi”) intézmények összességét jelenti. Az uniós „központi” igazgatás jelenleg két részre tagozódik, a központi intézményre, a Bizottságra és szerveire, illetve az Unió másodlagos jogalkotásán keresztül megteremtett, speciális feladatok ellátására létrejött dekoncentrált szervek rendszerére. A közvetlen végrehajtás legfontosabb szerve a Bizottság, amely számos végrehajtási aktus kibocsátására jogosult az alapító szerződésekben és a különböző szakpolitikai területeken kapott ágazati jogszabályi felhatalmazások alapján, de a Bizottság mellett számos egyéb, független közigazgatási szerv közreműködése is tetten érhető, így az ún. uniós decentralizált ügynökségek az EU működésének szerves részévé váltak. Az ügynökségek egy másik típusa a végrehajtó ügynökség, amely az 58/2003/EK tanácsi rendelet értelmében létrehozott olyan szervezet, amely egy vagy több uniós program irányításához kapcsolódó feladatokat lát el.

Emellett persze a közigazgatási szervezetrendszerbe tagozódó ügynökségeken túl számtalan szak- illetve tudományos testület segíti a Bizottság munkáját.

Közvetlen végrehajtási hatáskörök gyakorlása abban az esetben lehetséges, amennyiben arra az Unió szervek kifejezett elsődleges- vagy másodlagos jogból eredeztethető felhatalmazással rendelkeznek, illetve amennyiben valamely uniós szakpolitika végrehajtása érdekében valamely uniós szerv végrehajtási funkciók ellátására kerül kijelölésre.

Az kétségtelen, hogy szervezeti szinten az uniós közigazgatás még nem olyan mértékben kimunkált, mint az a tagállami közigazgatás vonatkozásában közismert. Az egyik legnagyobb probléma, hogy csak hosszas kutatómunka eredményeként gyűjthetők össze a közvetlen végrehajtásban szerepet vállaló uniós szervek, de még, ha valamennyit fel is térképeztük, már problematikusabb az azokra vonatkozó működési, eljárásrendi szabályok teljes körű áttekintése. Ez elsődlegesen arra vezethető vissza, hogy egy adott szerv létrehozásának és főbb feladata meghatározásának jogalapján túl nincs olyan uniós normatív szabály, amely rögzítené, hogy milyen tulajdonságok, egyéb jogi szabályozók birtokában tekinthető egy uniós szerv megfelelően működő közigazgatási szervnek. Ebből következően az elsődleges és a másodlagos jogforrások adta legitimáció mellett egyes uniós szervek a tagállami szervekhez hasonlóan önálló, tartalmilag is eljárási szabályzattal rendelkeznek, míg mások nem, vagy ha rendelkeznek is, azok a külső szemlélő számára nem elérhetők.

Ahogyan azt említettük, vannak olyan ágazatok, ahol az uniós jog végrehajtása megoszlik a tagállamok és az uniós szervek között, így léteznek olyan szakigazgatási területek, ahol az Unió normatív úton előírja a tagállamok számára a (köz)igazgatási szervezet alakításának a kötelezettségét bizonyos uniós értékek, érdekek, politikák érvényre juttatása érdekében, noha a legtöbb területen nem ez az általános: a

---

<sup>37</sup> LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban* (Budapest: Unió Kiadó 2006) 18. p.

tagállamoknak szervezet-alakítási autonómiája van. Az EU elvárása az, hogy a tagállami közigazgatás alkalmas legyen az Unió által kitűzött célok elérése érdekében a megfelelő végrehajtás megvalósítására, vagyis, hogy a tagállamok közigazgatási szervezetrendszerének felépítése és működése megbízható legyen.

Ad e.) A közigazgatás fogalmának egy további jellegzetessége, hogy *saját személyzettel* rendelkezik.

A közzolgálat tekintetében szintén számos különbség fedezhető fel az egyes tagállamok között, azonban abban valamennyi tagállam hasonlít egymáshoz, hogy hosszú ideje kimunkált közzolgálati szabályok érvényesülnek közigazgatási jogukban. Amennyiben a közigazgatás fogalmi elemeit vizsgáljuk, megállapítható, hogy a közzolgálati jog az a szegmens, amely az Unió tekintetében is meglehetősen előrehaladott szabályozással rendelkezik. Az uniós normatív szabályozás kialakításának célja az volt, hogy akkor még a Közösség szintjén egy kiszámítható, biztonságos és tényleges életpályát biztosító közzolgálat alapjai kerüljenek lefektetésre.<sup>38</sup> Az uniós közzolgálati jog egyik legfontosabb jogforrása a Tanács 259/68/EGK, *Euratom, ESZAK rendelete (1968. február 29.) az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatáról és egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeiről*, illetve az *Európai Parlament és a Tanács 1023/2013/EU, Euratom rendelete (2013. október 22.) az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának és az Európai Unió egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételeknek a módosításáról*.<sup>39</sup> Ez utóbbi (1) preambulum bekezdése szerint „Az Európai Uniónak és több mint 50 intézményének és ügynökségének továbbra is magas színvonalú európai közzolgálatokkal kell rendelkeznie, ami lehetővé teszi, hogy megvalósítsa célkitűzéseit, végrehajtsa szakpolitikáit és tevékenységeit, valamint a Szerződéseknek megfelelően a lehető legmagasabb színvonalon lássa el feladatait, hogy megfeleljen mindazon külső és belső kihívásoknak, amelyekkel a jövőben szembesülni fog, továbbá szolgálja az Unió polgárait.” Az uniós intézmények több mint 40 000 személyt foglalkoztatnak. Az uniós közzolgálat különböző összetételű, az állandó tisztviselőkből, szerződéses alkalmazottakból, ideiglenes alkalmazottakból, kölcsönzött munkavállalókból, gyakornokokból és nemzeti szakértőkből áll.<sup>40</sup> Az uniós közzolgálatot nagymértékben befolyásolják a tagállami hagyományok, az Unió által kimunkált közzolgálati elvek, az uniós továbbképzési rendszerek és az uniós közzolgálat tekintetében érvényesülő uniós sztenderdek rendszere.<sup>41</sup> A tagállami és az uniós közigazgatás szimbiózisának köszönhetően az uniós intézmények és a tagállamok államapparátusa együttesen alkotják az „összeurópai államszervezetet”.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> BOZSÓ Gábor: „Az Uniós közzolgálat” In.: *Pro Publico Bono* 2011/2.3.

<sup>39</sup> Részletesen Ld.: HAZAFI Zoltán: „Közzolgálat az Európai Unióban” In: GYÖRGY István-HAZAFI Zoltán (szerk.): *Közzolgálati életpályák* (Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 2013) 190-197.

<sup>40</sup> HAZAFI Zoltán: „Európai tisztviselői életpályák az Európai Unió intézményeiben” In.: GYÖRGY István – HAZAFI Zoltán (szerk.): *A tisztviselői életpályák európai dimenziói (EU közzolgálat)*. I. 3. (megjelenés alatt).

<sup>41</sup> Ld. részletesebben: BALÁZS István: „Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog” In.: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog - Fejezetek szakigazgatásaink köréből (I. kötet) A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása* (Budapest: Complex 2013) 4.5. pont.

<sup>42</sup> TORMA András: „Hét tézis az EU és a tagállamok közigazgatása közötti kapcsolatáról” In.: *Sectio Juridica et Politica Miskolc*, 2011. Tomus XXIX/2. 315.p.

Ad f.) A közigazgatás a jognak alárendelt.

Ez az elv az uniós közigazgatás tekintetében is érvényesítendő, vagyis alapvető elvárás, hogy az uniós közigazgatás is csak azt tehesse meg, amit az uniós jogforrások lehetővé tesznek a számára. Másrészt ez azt is jelenti, hogy a jogalanyok számára biztosított a közigazgatás jogellenes működése elleni jogorvoslat lehetősége. Ez némiképp speciálisan alakul az Unióban, ugyanis ahogyan arra a későbbiekben kitérünk, az Uniónak nincs egységes közigazgatási eljárásjoga, ennek okán a jogorvoslati rend is speciálisan alakul a különböző közigazgatási eljárások során.

Ugyanakkor az is tetten érhető, hogy bizonyos területeken az Unió a jogorvoslatokat érintő szabályokat határoz meg a tagállamok számára. A hatályos uniós jogszabályok és nemzetközi megállapodások alapján a tagállamok egyes területeken kötelesek biztosítani a jogorvoslati mechanizmusokhoz való hozzáférést.<sup>43</sup>

A magunk részéről úgy véljük, hogy létezik az Unión belül is igazgatás, csak az részben eltérő tulajdonságokkal bír a tagállami közigazgatáshoz képest. Ezzel összefüggésben érdemes utalnunk az EUMSZ 298. cikkének (1) bekezdésére, amely szerint létezik az uniós igazgatás: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak.” Nos, ha létezik uniós (köz)igazgatás, akkor minden bizonnyal az arra vonatkozó joganyag, vagyis uniós közigazgatási jog létének megkérdőjelezése is vitatható.

Jürgen Schwarze szerint „Az európai közigazgatási jog az Európai Unió közigazgatási cselekvésére vonatkozó alapelveket és jogszabályokat foglalja magába, 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.”<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> A környezetvédelem területén a Seveso irányelv felülvizsgálatára irányuló javaslat az Aarhusi Egyezményvel összhangban álló szabályokat tartalmaz az igazságszolgáltatáshoz való jogra vonatkozóan (Az Európai Parlament és a Tanács 2010/75/EU irányelve (2010. november 24.) az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése)). Az információs társadalommal kapcsolatos intézkedésekben (Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról) foglalt fellebbezési szabályok és a vonatkozó ítélkezési gyakorlat meghatározza az érdekeltek ama széles csoportját, akik a nemzeti hatóságok és bíróságok határozatait megtámadhatják. A belső piac területén az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2009/65/EK irányelve (2009. július 13.) az átruházható értékpapírokkal foglalkozó kollektív befektetési vállalkozásokra (ÁÉKBV) vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról) arra kötelezi a tagállamokat, hogy a fogyasztóvédelmi jogviták peren kívüli megoldására hatékony és eredményes panasz- és jogorvoslati eljárásokat alkalmazzanak. A 2007/66/EK irányelv (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaitélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történt módosításáról egységes standardokkal biztosítja a közbeszerzési eljárások valamennyi résztvevője számára, hogy az összes tagállamban rendelkezésükre álljanak az uniós jog szerinti jogaik védelméhez a szükséges jogorvoslati eszközök. A fogyasztóvédelem területén a jogorvoslati eszközök kapcsán az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről, valamint az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és az Európai Parlament és a Tanács 97/7/EK irányelve (1997. május 20.) a távollevők között kötött szerződések esetén a fogyasztók védelméről bír jelentőséggel.

<sup>44</sup> Ld: Jürgen SCHWARZE: "Sources of European Administrative Law" In.: Stephen MARTINS (szerk.): *The Construction of Europa- Essays in Honour of Emili Noel*, Dordrecht/Boston/London, 183 p.

Balázs István szerint az európai közigazgatási jognak ismeretes egy szűkebb és egy szélesebb<sup>45</sup> értelmezése. A szélesebb értelmezés szerint az európai közigazgatási jog kiterjed mindarra a jogterületre is, amely a tagállami és az uniós jogot összeköti, vagyis annak része a tagállami, az uniós közigazgatási jog, illetve az uniós elvárásoknak megfelelően harmonizált, továbbá a harmonizációt megvalósító tagállami közigazgatási jog.<sup>46</sup> A szűkebb értelemben vett uniós közigazgatási jog ezzel szemben a tagállami közigazgatási jogoktól mentes, tisztán uniós közigazgatási jog.

Torma András megfogalmazásában „a tagállamokba kihelyezett uniós intézmények hiányában, az uniós intézmények és a tagállamok államszervezete együttesen, ketten egyetlen egységet alkotva gondoskodnak az uniós jog végrehajtásáról és érvényesítéséről. Ebben az értelemben az EU közigazgatása megosztott igazgatás.”<sup>47</sup>

Az előzőekben említett két megközelítés közül a magunk részéről az európai közigazgatási jog tekintetében a szűkebb értelmezést tekintjük támogathatónak, noha kétségtelen, hogy a tagállami jogok és a harmonizáció útján létrejött jogforrások is kiemelt szerepet játszanak az Unió (köz)igazgatásában. Ezzel együtt mégsem tudunk egyetérteni – közigazgatási jogi szempontból – azokkal a nézetekkel, melyek szerint a tagállamok fokozatosan lemondanak az EU javára a szuverenitásukról, vagy másként fogalmazva a szuverenitásuk elporlad. A közigazgatási jog hosszú időn keresztül nem engedett az uniós nyomásnak és az általános felfogás sokáig az volt, hogy a közigazgatás és a közigazgatási jog alakítása a tagállamok autonómiájának része, abba az Unió nem kíván beavatkozni. Nos, ezt a felfogást mára meghaladta az idő: igenis vannak olyan területek, amelyek az uniós célok elérése érdekében alapvető fontosságúak az EU életében, ezért az Unió ezeken a területeken erőteljesen beavatkozik a tagállamok közigazgatási jogába. Erre láttunk már példákat a jogorvoslatok, vagy éppen a szervezetalakítás területéről. Ugyanakkor az Unió továbbra sem határozza meg a tagállamok számára, hogy milyen legyen a közigazgatási felépítésük, belső struktúrájuk, inkább a közös uniós célok elérése irányába próbálja „terelgetni” őket.

Ahogy arra már utaltunk, az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten érinthetik az igazgatási együttműködés kérdéskörét is.<sup>48</sup> Az Unió e területekre vonatkozó, a Szerződésekben meghatározott rendelkezések alapján elfogadott kötelező erejű jogi aktusai ugyanakkor nem eredményezhetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját.<sup>49</sup> Az is megállapítható, hogy az európai igazgatás, az európai közigazgatás kialakulóban lévő fogalma merít az eddigi uniós és közösségi eredményekből, tapasztalatokból, a tagállami hagyományokból, azonban a fejlődés nem egyoldalú: az európai és a tagállami közigazgatás elképzelhetetlen egymás nélkül, egymást kiegészítve fungálnak és nem utolsó sorban együtt fejlődnek.

Arra is utaltunk már, hogy egy bizonyos tagállam közigazgatási jogának jellemzőit nem lehet implementálni uniós szintre, már csak azért sem, mert a tagállamok közigazgatási jogát is

---

<sup>45</sup> Ld: Introduction generale, In. *AUBY*, Jean-Bernard and DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline: *Droit Administratif Européen*. Bruylant, 2007, Bruxelles, 3-4.

<sup>46</sup>Ld. részletesebben: BALÁZS (l.j. 41.) 4.5. pont.

<sup>47</sup> ld. *TORMA* (42. l.j.) 313-332 pp.

<sup>48</sup> EUMSZ 6.cikk.

<sup>49</sup> EUMSZ 2. cikk (5) bekezdés második albekezdése.



számos tényező befolyásolja, így hatnak egymásra is, így például a közigazgatási jog szempontjából oly jelentős német közigazgatási jog tekintetében is érvényesültek francia hagyományok a XX. század első felében.<sup>50</sup> A tagállamok eltérő tradíciói tekintetében érdemes utalnunk például arra is, hogy bizonyos jogi problémák kezelésére az uniós tagállamok eltérő választ tudnak adni az uniós jog végrehajtása során is. Ilyen például a jogellenes közigazgatási döntés visszavonásának időbeli korlátja a német jogban,<sup>51</sup> amely a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok egyik alaptényállása. Ahogyan Thomas Mann is utal rá cikkében, előfordulhat, hogy a német hatóságok nem tudnak végrehajtani egy határidőn túli Bírósági ítéletet a nemzeti döntés visszavonásával, míg egy másik tagállamban a végrehajtás megoldható hasonló nemzeti előírás hiányában.<sup>52</sup> A C-453/00 sz. ügyben (*Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, Judgment of 13 January 2004.) a Bíróság megállapította, hogy „a közösségi jog nem írja elő a nemzeti bíróság számára, hogy egy jogerőre emelkedett bírósági határozat felülvizsgálata és hatályon kívül helyezése érdekében eltérjen a belső eljárási szabályok alkalmazásától, amikor úgy tűnik, hogy a határozat ellentétes a közösségi joggal.”<sup>53</sup> Érdemes utalnunk arra is, hogy emellett a nemzeti közigazgatási szervek számára – néhány kontradiktórus eljárásban eljáró szervtől – eltekintve nincs lehetőség az uniós jog helyes értelmezése érdekében előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére.<sup>54</sup>

Azt már megállapítottuk, hogy létezik uniós közigazgatás, azonban ahhoz, hogy azt mondhassuk, annak valamennyi eleme letisztázott, ellentmondásoktól mentes, az uniós jogalkotónak számos kérdésben állást kell foglalnia.

Ad a.) A közigazgatás fogalmának tagállami aspektusból történő vizsgálata kapcsán megvizsgáltuk azokat a fogalmi elemeket, amelyek tagállami szinten elengedhetetlenek a közigazgatás meghatározásához. Azt is megállapítottuk, hogy uniós szinten nem határozhatók meg konzekvensen az uniós közigazgatás tagállamihoz hasonló tényállási elemei, hiszen ezek determinálhatják az uniós közigazgatási jog egyes elemeinek a szabályrendszerét is.

Az első és legfontosabb annak meghatározása az uniós jogalkotó számára, hogy pontosan mit tekint uniós közigazgatásnak? Az uniós közigazgatás egyik tisztázandó kérdése az uniós végrehajtás és a végrehajtó hatalom fogalmának meghatározása, ugyanis átlátható, ellenőrizhető, hatékony közigazgatás csak úgy működhet, ha biztosított az uniós jogrendben is a hatalmi ágak megosztása és az annak alapján működő demokratikus intézményrendszer. Amennyiben az európai közigazgatás legfontosabb funkcióit akarjuk meghatározni, érdemes elgondolkoznunk a végrehajtó hatalom sajátosságain.

A végrehajtó hatalmi ág két fő funkció betöltésére hivatott: egyfelől a politikai céloknak alárendelt döntés-előkészítés és döntéshozatal, másfelől pedig az adott szervezet, tágabb

---

<sup>50</sup> Thomas MANN: *Gibt es ein Europäisches Verwaltungsrecht?* In.: [www.zerl.uni-koeln.de/archive/zerl-2-2011/2953](http://www.zerl.uni-koeln.de/archive/zerl-2-2011/2953) 22.

<sup>51</sup> Ld. a német közigazgatási eljárási törvény 48. § (4) bekezdését.

<sup>52</sup> Ld. MANN (Ij. 50.) 15–16.

<sup>53</sup> Ld. még a C-2/06. sz. ügyben (*Willy Kempter KG v Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Judgment of 12 February 2008) hozott ítéletet.

<sup>54</sup> KOROM Ágoston: *Az uniós jog végrehajtásával kapcsolatos elméleti, és gyakorlati problémák. „A bírósági aktusokból eredő tagállami felelősség” PhD értekezés* In.: [www.193.224.191.196:8080/phd/KoromAgoston.pdf](http://www.193.224.191.196:8080/phd/KoromAgoston.pdf) (2014.08.10.).

értelemben az Állam működéséhez szükséges mindennapi igazgatási, adminisztratív, operatív feladatok ellátása.

*Sabino Cassese* véleménye szerint konzekvensebben el kell határolni a tagállamok és az Unió közötti végrehajtási funkciókat: a felügyelet és az ellenőrzés funkcióját a közösség gyakorolja, míg az alkalmazás és a végrehajtás nemzeti közigazgatási feladat.<sup>55</sup>

Melyek az uniós közigazgatási szervek, tevékenységek, hogyan lehet azokat leválasztani a magánjogi-közjogi területek határán mozgó jogterületekről?

Szervezeti oldalról célszerűnek mutatkozik a közigazgatási szervek közötti kapcsolat pontos meghatározása. Szervezeti szempontból alapvető elvárás, hogy az uniós közigazgatás átlátható legyen, vagyis egyértelmű legyen az uniós és a tagállami közigazgatás viszonyrendszere, a döntési szintek és hatáskörök rendszere és egymástól való konzekvens elválasztása.

Az Európai Bizottság által 2001-ben kiadott „Az Európai kormányzásról” című Fehér Könyv a nyitottság, a részvétel, az elszámoltathatóság, a hatékonyság és a koherencia követelményeit határozza meg, mint a jó kormányzás alapelveit.

Az alapintézmények meghatározásánál szükséges elhatárolni egymástól az egyes közigazgatási tevékenység- és intézkedéstípusokat, annak érdekében, hogy a jelenleg látszólag azonos vagy hasonló megnevezéssel illetett tevékenységek ténylegesen (a gyakorlatban is) azonos közigazgatási tevékenységeket jelentsenek.

Szervezeti oldalról érdemes utalnunk még egy kérdésre: az utóbbi időszakban a tagállami közigazgatásokban is megfigyelhető a hierarchikus szervezeti megoldások részbeni feloldódása és új megoldások kialakítása, elsődlegesen a célorientált projektszemléletnek köszönhetően az ügynökség-típusú szervezetek létrejötté.<sup>56</sup>

Ad b.) Az uniós közigazgatási jog tekintetében szükséges meghatározni, hogy melyek lehetnek az *uniós közigazgatás forrásai*, vagyis meg kellene határozni az uniós közigazgatási jogforrási hierarchiát és a jogforrások határát (gondolva itt a számos nem közvetlen jogforrásra, pl. a közleményekre, ajánlásokra, illetve azok alkalmazhatóságára az egyedi közigazgatási ügyekben).

Ad c.) Meg kell határozni az uniós közigazgatás keretében az *egységes eljárási szabályokat*.

Az utóbbi években elkezdődött a tagállamok nemzeti közigazgatási szerveinek és hatósági eljárásainak europanizálódása (Ld. a II. pontot).

Ad d.) Ki kell dolgozni a döntések reparációjának uniós lehetőségét a felelősségi szabályok és a szankciórendszer átgondolásával.<sup>57</sup>

### 3. Az uniós jog végrehajtásának ellenőrzése

Az uniós jog végrehajtása tehát megoszlik az uniós és a tagállami szervek között, azonban a végrehajtandó feladatok túlnyomó rész a tagállamokat terhelik. Természetesen nem mindegy,

<sup>55</sup> Alberto J. Gil IBANEZ: A közösségi jog ellenőrzése és végrehajtása (Osiris Kiadó 2000) 63.

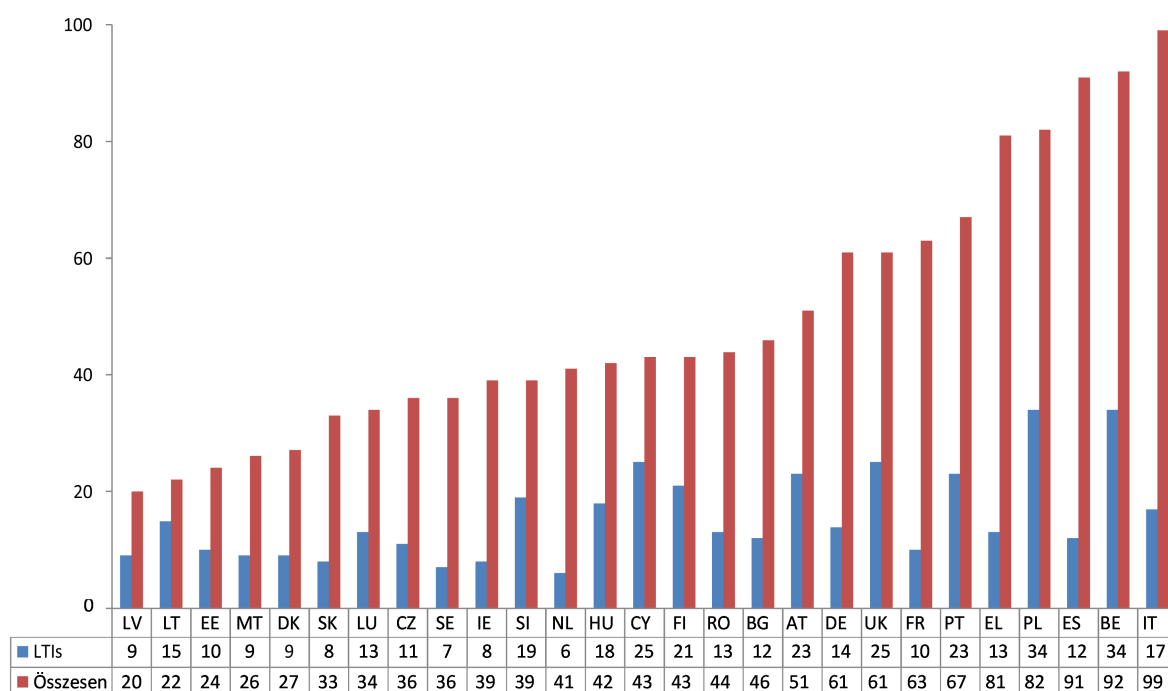
<sup>56</sup> Ld. SZAMEL-GAJDUSCHEK-KOI-BALÁZS (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása* (Budapest: Complex 2011). 42.

<sup>57</sup> Ld. részletesebben: Wolfgang HOFFMANN-RIEM: *Verwaltungsrecht in der Entwicklung* In.: [www.jura.uni-hamburg.de/public/personen/hoffmann-riem/7.pdf](http://www.jura.uni-hamburg.de/public/personen/hoffmann-riem/7.pdf) (2014.08.18.).

hogy miként történik az uniós jog végrehajtása, ezért a Bizottságnak, mint a szerződések őrének, számos eszköz áll a rendelkezésére.<sup>58</sup>

Ad a) A kötelezettségszegési eljárás a legáltalánosabb eszköz a Bizottság kezében. Az EUMSZ 258. cikke szerint amennyiben a Bizottság megítélése szerint egy tagállam a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét nem teljesítette, – a tagállam felszólítását követően – az ügyről indokolással ellátott véleményt ad, miután az érintett államnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére. Ha az érintett állam a Bizottság által meghatározott határidőn belül nem tesz eleget a véleményben foglaltaknak, a Bizottság az Bírósághoz fordulhat. Ehhez kapcsolódóan érdemes kiemelni azt a Lisszaboni szerződés által bevezetett rendelkezést, mely szerint ha a Bíróság megállapítja, hogy egy tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét és ezt ítéletében meg is állapítja, majd az érintett tagállam nem teszi meg a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, a Bizottság – miután a tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére – a Bírósághoz fordulhat, de egyúttal *a Bizottság határozza meg az érintett tagállam által fizetendő átalányösszeg vagy kényszerítő bírság összegét.*<sup>59</sup> Ez a szabály az irányelvek kellő határidőben történő átültetésére kívánja ösztönözni a tagállamokat, hiszen „végső soron az uniós jog egészének hitelessége forog kockán, ha hosszú éveknek kell eltelniük ahhoz, hogy a jogszabályok kifejtessék teljes joghatásukat a tagállamokban.”<sup>60</sup>

Kötelezettségszegések száma – EU-27 (2012. december 31.)



<sup>58</sup> Vannak olyan szerzők, akik az uniós jog végrehajtásának kikényszerítése kapcsán a Bíróság szerepét is kiemelik, azonban a Bíróságnak önmagában nincsen keresetindítási joga, amennyiben a tagállamok az uniós jogot nem, vagy nem megfelelően hajtják végre.

<sup>59</sup> EUMSZ 260. cikk.

<sup>60</sup> Az EUMSZ 260. cikke (3) bekezdésének végrehajtása c. Bizottsági Közlemény Brüsszel, 2010.11.11. SEC(2010) 1371 végleges.

\* LTIs: Késedelmes átültetéssel kapcsolatos kötelezettségszegések

Forrás: A Bizottság Jelentése - az Unió jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2012. évi 30. évi éves jelentés. COM(2013) 726 final. 9. p.

2012-ben<sup>61</sup> összesen 1 062 kötelezettségszegési ügyet zártak le azért, mert a tagállam bizonyította, hogy eleget tett az uniós jognak. 2012-ben a Bíróság az EUMSZ 258. cikke alapján 46 ítéletet hozott, ezek közül 42 (91 %) a Bizottságnak adott igazat.<sup>62</sup>

Év	A Szerződések megsértése miatt indított eljárások
2004	2993
2005	2653
2006	2518
2007	2666
2008	2223
2009	2900 <sup>63</sup> 1659 <sup>64</sup>
2010	2100 <sup>65</sup> 1289 <sup>66</sup>
2011	1775 <sup>67</sup>
2012	1343 <sup>68</sup>

Forrás: A Bizottság Jelentései - 2005-2012.

([www.ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_hu.htm](http://www.ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_hu.htm) – 2014.08.15.)

2012 végén 1343 kötelezettségszegési eljárás volt lezáratlan.<sup>69</sup> A lezáratlan kötelezettségszegési ügyek száma évről évre csökken – 2011-ben 1 775 ilyen ügy volt, 2010-ben 2 100, míg 2009-ben pedig közel 2 900.<sup>70</sup>

<sup>61</sup> A 2013-as Bizottsági jelentés még nem készült.

<sup>62</sup> Ld.: Bizottság Jelentése - az Unió jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2012. évi 30. évi éves jelentés. COM(2013) 726 final.

<sup>63</sup> A még le nem zárt eljárások száma (ide értve minden olyan eljárást, ahol legalább felszólító levél megküldésére már sor került).

<sup>64</sup> A lezárt eljárások száma.

<sup>65</sup> A még le nem zárt eljárások száma (ide értve minden olyan eljárást, ahol legalább felszólító levél megküldésére már sor került).

<sup>66</sup> A lezárt eljárások száma.

<sup>67</sup> A még le nem zárt eljárások száma (ide értve minden olyan eljárást, ahol legalább felszólító levél megküldésére már sor került).

<sup>68</sup> A még le nem zárt eljárások száma (ide értve minden olyan eljárást, ahol legalább felszólító levél megküldésére már sor került).

<sup>69</sup> 2012-ben egyes irányelvek késedelmes átültetése miatt a tagállamok 2/3-a ellen indult kötelezettségszegési eljárás, 24 tagállam ellen indult eljárás a 2010/31 EU irányelv, míg 23 az Omnibus I. irányelv (Az Európai Parlament és a Tanács 2010/78/EU irányelve ( 2010. november 24. ) a 98/26/EK, 2002/87/EK, 2003/6/EK, 2003/41/EK, 2003/71/EK, 2004/39/EK, 2004/109/EK, 2005/60/EK, 2006/48/EK, 2006/49/EK és 2009/65/EK irányelvnek az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság), az európai felügyeleti hatóság (Európai Biztosítási- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) és az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) hatásköre tekintetében történő módosításáról) késedelmes átültetése miatt. (Ld. a Bizottság 2012. évi jelentését (COM(2013) 726 final) 4. p.).

<sup>70</sup> Ld.: a Bizottság Jelentése - az Unió jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2012. évi 30. évi éves jelentés. COM(2013) 726 final.

## A Bizottság előtti ügyek alakulása 2011-2012-ben

Év	Az ügyek lezárása felszólító levelek megküldése előtt (db)	Az ügyek lezárása az indokolással ellátott vélemény megküldését követően (db)	A kötelezettségszegési eljárás lezárása azt követően, hogy a Bizottság a Bírósághoz fordult (db)	A kötelezettségszegési eljárás lezárulta azért, mert a tagállam bizonyította, hogy megfelel az uniós jognak (db)	A Bíróság ítélete az EUMSZ 258. cikke alapján (db)	A Bíróság olyan ítéleteinek száma, amelyben a Bizottságnak adott helyt a Bíróság (db)
2011	203	167	29	399	62	53
2012	661	359	42	1 062	46	42

Forrás: A Bizottság Jelentései - 2011-2012.

([www.ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_hu.htm](http://www.ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_hu.htm) – 2014.08.15.)

A kötelezettségszegési eljárás megindítása *különböző tagállami jogsértéseknek* köszönhetően indítható:<sup>71</sup>

- a leginkább kézzelfogható jogsértés az *elsődleges és a másodlagos jog, valamint az EU által kötött nemzetközi szerződések*<sup>72</sup> megsértése. A másodlagos uniós jog esetében azon jogi aktusok megsértése alapozhat meg kötelezettségszegést, melyek kötelezőek a tagállamokra nézve. Ilyen jogi aktus lehet az EUMSZ 288. cikkében nevesített aktusok köre, de a Bíróság a 32/79. sz. Bizottság kontra Egyesült királyság ügyben megállapította, hogy olyan aktusból is származhat kötelezettség a tagállamok számára, amelyek nem kerültek nevesítésre az EUMSZ 288. cikkében.
- a kölcsönös lojalitás elvéből következően a kötelezettségszegési eljárás megindítására adhat alapot, amennyiben a tagállamok nem tanúsítanak *együttműködést* az uniós jog végrehajtására vonatkozóan. A C-456/03. sz. *Bizottság kontra Olasz Köztársaság*, Judgment of 16 June 2005 ügyben a Bíróság arra a megállapításra jutott, hogy bár a kötelezettségszegés megállapítása iránt indított eljárás keretében a Bizottság feladata az állítólagos kötelezettségszegés bizonyítása, valóban neki kell a Bíróság elé terjeszteni az ahhoz szükséges bizonyítékokat, hogy ez utóbbi az említett kötelezettségszegés fennállását úgy tudja megítélni, hogy mindeközben álláspontját nem alapozhatja vélelmezett tényekre. A tagállamok kötelesek megkönnyíteni a Bizottság feladatának teljesítését. A tagállamok által a Bizottságnak nyújtandó tájékoztatásnak egyértelműnek és pontosnak kell lennie. Egyértelműen meg kell jelölni, hogy melyek azok a törvényi, rendeleti és közigazgatási intézkedések, amelyekkel a tagállam úgy ítéli meg, hogy az irányelvől eredő egyes kötelezettségeket teljesítette. A tagállam akár a tájékoztatás teljes elmaradásával, akár nem kellően egyértelmű és pontos tájékoztatás nyújtásával önmagában igazolhatja az e kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás megindítását.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Ld. részletesebben: OSZTOVITS András (szerk.): *EU-jog* (Budapest: HVG Orac 2012) 270-276.

<sup>72</sup> Ld. a C-53/96. sz. Hermès-ügyben (Hermès International (société en commandite par actions) kontra FHT Marketing Choice BV., a Bíróság 1998. június 16-i ítélete) 1998. június 16-án hozott ítéletet, a C-300/98. és C-392/98. sz. (Parfums Christian Dior SA kontra TUK Consultancy BV és Asco Gerüste GmbH és Rob van Dijk kontra Wilhelm Layher GmbH & Co. KG és Layher BV., a Bíróság 2000. december 14-i ítélete), Dior és társai ügyben 2000. december 14-én hozott ítéletet és a C-13/00. sz., Bizottság kontra Írország ügyben (Commission of the European Communities v Ireland., Judgment of 19 March 2002) 2002. március 19-én hozott ítéletet.

<sup>73</sup> C-456/03. sz. ügyben (*Bizottság kontra Olasz Köztársaság*, Judgment of 16 June) hozott ítélet 26-27. pontja.

- ide sorolható az uniós jog elveinek<sup>74</sup>, a tagállamok jogalkotási kötelezettségének megsértése is. Az elsődlegesen a Bíróság által kimunkált jogi elvek megsértésére számos példát találunk az ítélkezési gyakorlatban.  
A jogalkotási kötelezettség elmulasztása számos tekintetben realizálódhat, így különösen akkor, ha az uniós joggal ellentétes nemzeti rendelkezés megalkotására vagy hatályban tartására kerül sor,<sup>75</sup> vagy éppen uniós jogi aktussal megegyező tartalmú belső jogi norma elfogadása, vagy éppen nemzetközi megállapodás kötése, az irányelvek határidőben történő átültetésének elmulasztása vagy nem megfelelő (hiányos, részleges) átültetése merül fel. Ugyanígy a kötelezettségszegési eljárás megindításához vezethet az is, ha a tagállam elmulasztja a Bizottság tájékoztatását az irányelv átültetésének megtörténtéről.
- szintén kötelezettségszegési eljárás megindítását eredményezheti a helytelen tagállami jogalkalmazási gyakorlat is, vagyis a bíróságok és a közigazgatási szervek uniós joggal ellentétes gyakorlata. A közigazgatási szervek uniós joggal ellentétes gyakorlata abban az esetben vezethet kötelezettségszegési eljárás megindításához, amennyiben a kifogásolt közigazgatási gyakorlat bizonyos mértékű tartósságot<sup>76</sup> és általánosságot mutat.<sup>77</sup> A közigazgatási gyakorlat abban az esetben is ellentétes lehet az uniós joggal, amennyiben a jogellenes gyakorlat alapjául szolgáló nemzeti jogszabályok az uniós joggal összhangban vannak.<sup>78</sup>

Ahogy említettük, a kötelezettségszegési eljárás jogkövetkezménye bírság megfizetése lehet. Ugyanakkor, ahogyan a fenti táblázatból is kiderül, ha az állam megszünteti a jogsértést, akkor nem kell szankcióktól tartania. Az eljárásnak ez a kvázi előzetes szakasza is hónapokig tarthat, ebből következően mire bírság kiszabására sor kerülhet, az éveket is igénybe vehet, így igazából a kötelezettségszegési eljárásnak közjogi szempontból különösebb kényszerítő, vagy elrettentő ereje nincs a tagállamok számára.

Ad b.) Az előzőeken túl a Bizottság saját hatáskörben is indíthat eljárást, annak érdekében, hogy a Szerződések hatályosulását, tagállami végrehajtását megfelelően kontrollálja. A Bizottság saját vizsgálatai szintén az uniós jog lehetséges megsértéseinek feltárásához vezetnek. Akárcsak a panaszok esetében, a Bizottság először kétoldalú megbeszélést

<sup>74</sup> Ld. például a C-359/92. sz., Németország kontra Tanács ügyben (Federal Republic of Germany v Council of the European Union, Judgment of 9 August 1994) 1994. augusztus 9-én hozott, a 32/79. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1980. június 10-én hozott, az Elsőfokú Bíróság T-192/99. sz., Dunnett és társai kontra EBB ügyben (Roderick Dunnett, Thomas Hackett and Mateo Turró Calvet v European Investment Bank, Judgment of the Court of First Instance (Third Chamber) of 6 March 2001) 2001. március 6-án hozott, a C-402/98. sz. Agricola Tabacchi Bonavicina ügyben (Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (ATB) and Others v Ministero per le Politiche Agricole, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) and Mario Pittaro., Judgment of 6 July 2000) 2000. július 6-án hozott, a 14/68. sz. Walt Wilhelm-ügyben 1969. február 13-án hozott illetve a 32/62. sz. Alves-ügyben 1963. július 4-én hozott ítéletet.

<sup>75</sup> Még akkor is, ha egyébként a jogellenes aktust a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ld. a C-111/00.sz. Bizottság kontra Ausztria (Commission of the European Communities v Republic of Austria, Judgment of 11 October 2001) ügyben született ítéletet.

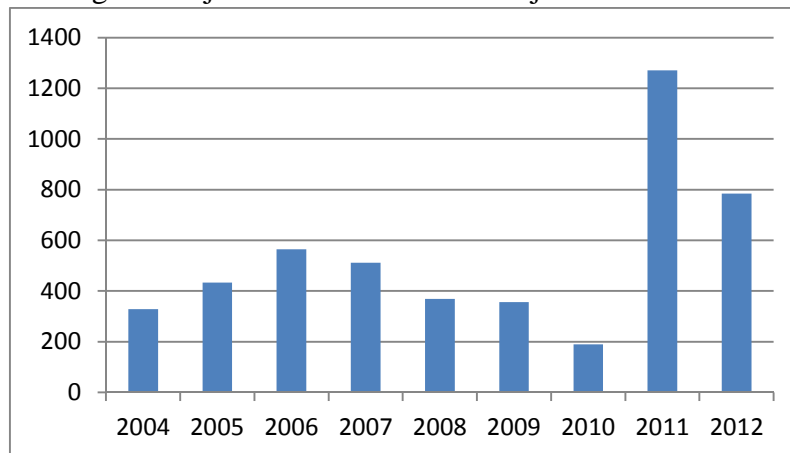
<sup>76</sup> Ld. a C-494/01. sz. Bizottság kontra Írország ügyben (Commission of the European Communities v Ireland, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 26 April 2005) született ítéletet.

<sup>77</sup> Ld. a C-150/07.sz. Bizottság kontra Portugália ügyben született ítéletet.

<sup>78</sup> Ld. a C-278/03. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben (Commission of the European Communities v Italian Republic, Judgment of 12 May 2005) született ítéletet.

kezdeményez az érintett tagállammal annak érdekében, hogy gyors megoldást találjanak.<sup>79</sup>

A Bizottság által saját hatáskörben indított eljárások száma 2004-2012



Forrás: A Bizottság Jelentései - 2005-2012.

([www.ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_hu.htm](http://www.ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_hu.htm) – 2014.08.15.)

A Bizottság ugyanakkor csak néhány területen jogosult közvetlenül a helyszínen megvizsgálni az uniós szabályoknak való megfelelést. E területek közé tartozik az Unió saját forrásainak beszedése, amely az adószakértők által segített költségvetési szolgálatok hatáskörébe tartozik. Az élelmiszerbiztonsági, az állategészségügyi és állatjóléti, valamint a növényvédelmi előírások betartását illetően a Bizottság Élelmiszerügyi és Állategészségügyi Hivatala végezhet helyszíni ellenőrzést. A tengeri és a légiközlekedési ágazatban a biztonságot és a védelmet együtt ellenőrzik a szakosodott uniós ügynökségek és a Bizottság tengeri és légiközlekedési szolgálatai. A nukleáris létesítmények is tárgyát képezik a bizottsági szolgálatok időszakos ellenőrzéseinek. Ugyanakkor a Bizottság kiterjedt ellenőrzési jogosítványokkal rendelkezik a versenyjog területén. A pénzügyi korrekciók alkalmazása is meghatározott területekre korlátozódik, hiszen a Bizottság a mezőgazdaság területén – uniós források érintettsége esetén – alkalmazhatja az ún. végső elszámolási eljárást is, amelynek keretében kizárják az uniós finanszírozásból az uniós szabályoknak nem megfelelő kiadásokat. Ehhez hasonló eszköz alkalmazható a regionális politika területén az uniós társfinanszírozású projektek megfelelő működtetésére.<sup>80</sup>

Ad c.) Az uniós jog végrehajtásának, ellenőrzésének kvázi harmadik eszköze a *panaszok előterjesztése*.<sup>81</sup>

A panasztételi eljárás bevezetésére azért került sor, mert 2009 októberéig a Bizottság olyan rendszert működtetett,<sup>82</sup> amelyben a beérkező leveleket előzetesen értékelték,

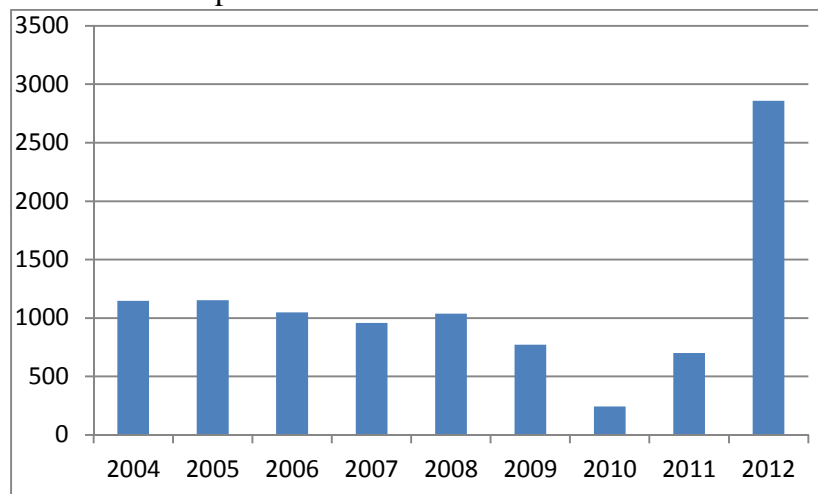
<sup>79</sup> Ld. a Bizottság Jelentése - az Uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2011. évi 29. évi éves jelentés. COM(2012) 714/2 final.

<sup>80</sup> Bizottság Jelentése - az Uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről szóló 2010. évi 28. évi éves jelentés. COM(2011) 588 végleges.

<sup>81</sup> A petíciókat itt most nem említjük: Az Európai Parlamenthez intézett és az uniós jog helyes alkalmazásával kapcsolatos kérdéseket tárgyaló petíciók száma változó tendenciát mutat és azok túlnyomó része nem vezet jogsértési eljárásokhoz, a Parlament és a Bizottság számára hasznos információkkal szolgál az érintettek aggályaitól.

hogy megállapítsák, elegendő jel utal-e az esetleges jogsértés fennállására, és egyáltalán indokolt-e nyilvántartásba venni a panaszt. Ennek következtében a levelek egy részét a Bizottság eleve nem kezelte panaszként, melyet az elutasított érintettek sérelmeztek a Parlament és az európai ombudsman előtt. Ennek eredményeként a Bizottság 2009 októberében bevezetett egy új, kezdetben csak teszt-üzemmódban működő panaszkezelési rendszert, amely lehetővé teszi, hogy az uniós jog alkalmazásáról szóló összes beérkező levelet külön regisztrálják, valamint panaszként vegyenek nyilvántartásba minden olyan levelet, amelyben egyértelmű utalást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy az uniós jog alkalmazására vonatkozó panasztétel céljából íródott.<sup>83</sup> Panaszokat polgárok, vállalkozások, nem kormányzati szervezetek vagy más szervezetek nyújthatnak be. Ezek kezelése az uniós jog alkalmazása tárgyában a panaszosokkal való kapcsolattartásról szóló közlemény<sup>84</sup> szerint történik, amely célként azt határozza meg, hogy a panasz nyilvántartásba vételétől számított 12 hónapon belül le kell zárni az ügyet, vagy hivatalos eljárást kell indítani.<sup>85</sup>

A panaszok száma 2004-2012 között



Forrás: A Bizottság Jelentései - 2005-2012.

([www.ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_hu.htm](http://www.ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_hu.htm) – 2014.08.15.)

Az uniós jog nem megfelelő végrehajtása a tagállamok *kártérítési felelősségét* is *megalapozhatja*. A Bíróság a Brasserie du Pêcheur és Factortame egyesített ügyekben<sup>86</sup> meghatározta a tagállami kártérítési felelősség megállapításának feltételeit. Ennek megfelelően a közösségi jog három feltétel együttes fennállásakor biztosítja a kártérítéshez való jogot: a megsértett jogi aktus célja, hogy az egyéneket jogokkal ruházza fel, a jogsértés

<sup>82</sup> A panaszossal való kapcsolattartás a közösségi jog megsértése tekintetében” című 2002-es bizottsági közleményben – COM(2002) 141.

<sup>83</sup> A Bizottság 27. évi jelentése az uniós jog alkalmazásának ellenőrzéséről (2009). COM(2010) 538 végleges.

<sup>84</sup> COM(2002)141 final E közleményt 2012. április 2-án felváltotta a COM(2012)154.

<sup>85</sup> A panaszokat/megkereséseket első lépésben a CHAP adatbázisban rögzítik, melyek ezt követően a résztvevő tagállamok esetében az EU Pilot adatbázisba kerülnek, amennyiben a Bizottságnak további ténybeli vagy jogi információra van szüksége, illetve, ha lehetőséget kíván biztosítani a szóban forgó tagállam számára az uniós jognak megfelelő megoldás benyújtására. Amennyiben nem találnak az uniós jognak megfelelő megoldást, az ügyek a jogsértések adatbázisába (NIF) kerülnek. (Ld.: COM(2011) 588 végleges).

<sup>86</sup> C-46/93. és C-48/93. sz ügyekben (a Brasserie du pêcheur SA és a Bundesrepublik Deutschland, valamint The Queen és a Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd és társai, 1996. március 5.) született ítélet 51. pont.



kellően súlyos, és fennáll a közvetlen okozati összefüggés a kötelezettség állam általi megsértése és a jogsérelmet szenvedett személyek kára között. Ebből következően, azok a magánszemélyek, akiknek az állam az uniós jog megsértésével kárt okoz, nemzeti bíróság előtt – a tagállami peres eljárási szabályok szerint – érvényesíthetnek kártérítési igényt az állammal szemben. Az állam kártérítési felelősségének megállapításához a hármas feltételrendszer valamennyi feltételének fennállását bizonyítani szükséges.<sup>87</sup>

## II. Az európai közigazgatási eljárásjog

A közigazgatási tevékenységek sajátos fajtája a hatósági természetű tevékenységek köre: a tagállami közigazgatási jogokban többnyire konzekvensen elkülöníthetők a nem hatósági, de közigazgatási természetű, valamint a kifejezetten hatósági jellegű tevékenységek.

Ahogy a közigazgatási jog tekintetében, itt is felmerül(t) a kérdés, hogy létezik-e egyáltalán uniós közigazgatási eljárásjog és ha igen, akkor lehet-e beszélni egy általános, illetve egy különös uniós eljárási szabályrendszeréről.

### 1. Az európai közigazgatási eljárásjog fogalma

Ahogy az a korábbiakban is említettük, az uniós szervek különböző mértékű és joghatású eljárások lefolytatására jogosultak: vannak olyan szervek, amelyek döntéseikkel a címzettek számára jogokat vagy kötelezettséget állapítanak meg, de léteznek olyanok is, amelyek elsősorban az uniós szervezetén belüli, jellegét tekintve általános igazgatási természetű eljárásokat folytatnak le.

Ebből következően az uniós eljárás fogalmát is kétféle értelemben használhatjuk:

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

*Európai közigazgatási eljárásjog* alatt pedig a fenti két értelemben használt eljárásokra vonatkozó jogforrások összességét értjük.

### 2. Az európai közigazgatási eljárásjog forrásai

Azt már megállapítottuk az előző fejezetben, hogy létezik uniós igazgatás. Természetesen arról lehetne vitatkozni, hogy ez egyben közigazgatás is, vagy igazából ez az Unió és nem a „köz” igazgatása, de inkább kanyarodjunk vissza a fő témánkhoz, az uniós közigazgatási eljárásjoghoz. Az Unió intézményei, szervei vitathatatlanul léteznek és működnek. A létezés megpróbáltuk néhány gondolat erejéig az I. fejezetben körbejárni, most a működésre fókuszálunk.

---

<sup>87</sup> Id. OSZTOVITS András (71. lj.) 265.

Az alapkérdésünk: hogyan és milyen szabályok mentén végzik tevékenységüket az Unió általunk közigazgatásának vélt intézményei szervei?

Az utóbbi években elkezdődött a tagállamok nemzeti közigazgatási szerveinek és hatósági eljárásainak europanizálódása.

Az OECD<sup>88</sup> európai közigazgatási eljárási elvekről szóló Ajánlása<sup>89</sup> négy csoportba rendezi a tagállami közigazgatási jogokkal szembeni követelményeket, a Bíróság által érvényesített általános jogelvek figyelembe vételével, ezek pedig a megbízhatóság és kiszámíthatóság, a nyitottság és átláthatóság, az elszámoltathatóság (közfelelősség), illetve a hatékonyság és eredményesség.

Ehhez kapcsolódik az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2007-ben kiadott, a „Jó közigazgatásról” szóló ajánlás<sup>90</sup> is, amely egy mintaszabályzatot nyújt a tagállamoknak segítségül bizonyos alapelvek<sup>91</sup> érvényesítése érdekében.

A közigazgatási eljárás mindig valamilyen szervek és a velük kapcsolatba kerülő személyek viszonyrendszerét szabályozza. Az, hogy pontosan milyen mélységben, milyen természetű jogviszonyokat nem sorolunk már erre a területre, tagállamonként eltérő lehet. Az uniós szabályrendszerben számtalan szerv lát el valamilyen adminisztratív vagy igazgatási természetű feladatot. Az bizonyos, hogy jelenleg nincs egy általános eljárásjogi kódex az Unión belül, amely az eljárást alkalmazni hivatott szervezetek, intézmények számára meghatározná, hogy mit és miként tehetnek. Közjogi legitimitációja azonban van a jelenleg is folytatott eljárásoknak, csak ahogyan már megszokhattuk, kicsit más, mint a tagállamok esetében.

Először vizsgáljuk meg, hogy milyen eljárási természetű (értve ez alatt a közigazgatási eljárás szűkebb értelemben vett megközelítését) szabályokkal találkozunk az unió jogforrásaiban:

Ad a) Az *elsődleges források* különösen az alapító szerződések, a módosító szerződések, az alapító szerződésekhez és a módosító szerződésekhez csatolt jegyzőkönyvek, illetve a tagállamok csatlakozási szerződésai.

Ahogy arra már utaltunk, ezek a szerződések határozzák meg az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, az európai intézmények – különös tekintettel a Bizottságra – tevékenységi köreit és nem utolsósorban az uniós jog végrehajtásának politikai környezetét.<sup>92</sup> Az elsődleges jogforrások között arra vonatkozóan nem találunk semmilyen rendelkezést, hogy az Unió szervei milyen eljárás alapján járjanak el. Ha áttekintjük az EUSZ vagy az EUMSZ rendelkezéseit, csupán két esetben találkozunk a közigazgatási eljárás fogalmával: az EUMSZ 46. cikkének b) illetve az EUMSZ 50. cikk (2) bekezdésének c) pontja.

A közigazgatási eljárásjog uniós szabályozásának táptalaja azonban mégis egy EUMSZ-beli rendelkezés, nevezetesen a 298. cikk (2) bekezdése, mely szerint [Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és

---

<sup>88</sup> Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.

<sup>89</sup> Lásd: OECD SIGMA/PUMA: Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Paper No. 23. 1998, valamint OECD SIGMA/PUMA: European Principles for Public Administration. SIGMA Paper No. 27. 1999.

<sup>90</sup> Recommendation CM/REC(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. 20. June 2007.

<sup>91</sup> A közigazgatás törvénynek való alárendelés, az egyenlő bánásmód elve, az ésszerű határidőn belüli döntéshozatal elve, a személyes adatok védelmének elve, az átláthatóság elve, a bírósági felülvizsgálat elve, valamint a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítési kötelezettségének elve.

<sup>92</sup> [www.europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/114534\\_hu.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_hu.htm) (2014.08.20.).

független európai igazgatásra támaszkodnak.<sup>93]</sup> 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.

Az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást (a továbbiakban: állásfoglalás) bocsátott ki, melyben megfogalmazta a Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az EU közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az EUMSZ 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályról szóló rendeletre irányuló javaslatot. Ennek megfelelően a Parlament illetve a parlamenti bizottságok egyértelműen amellet foglaltak állást, hogy az EUMSZ hivatkozott szakaszai megfelelő felhatalmazást biztosítanak ahhoz, hogy a Bizottság megvizsgálja az EU közigazgatási eljárásjogának jogszabályi úton történő rögzítését.

A szakirodalom képviselőinek véleménye megoszlik abból a szempontból, hogy az EUMSZ hivatkozott cikke vajon ténylegesen elegendő-e egy uniós közigazgatási eljárási kódex megalkotásához vagy sem: Jürgen Schwarze szerint a 298. cikk nem ad kellő felhatalmazást,<sup>94</sup> míg Oriol Mir-Puigpelat szerint a 298. cikk megfelelő jogi alappal szolgál az uniós jogalkotónak egy általános, kötelező erővel bíró közigazgatási eljárásjogi kodifikációra,<sup>95</sup> és ez utóbbi véleménnyel értett egyet a Parlament is, amikor hivatkozott állásfoglalásában egyértelműen elismerte a hivatkozott jogalap megfelelőségét.

A Lisszaboni Szerződéssel kötelező erővel felruházott Alapjogi Charta a közigazgatási eljárásjog tekintetében sem közömbös, hiszen lefekteti a megfelelő ügyintézés alapvető szintű szabályait.<sup>96</sup> A Charta jelentősége azért is kiemelendő, mert hosszú időn keresztül egyedül a Bíróság működött a legfontosabb jogi és azon belül közigazgatási alapelvek kimunkálójaként, a Charta pedig ezt követően csokorba gyűjti a korábban a Bíróság által kidolgozott alapvető jogokat. Az Alapvető Jogok Európai Chartája tehát komoly úrtöltött be. A Charta „a jogállamiság objektív elvének számos elemét a jó közigazgatási eljárásához való szubjektív jog részévé teszi, mely alapján az érintett követelheti az adott közigazgatási hatóságtól, hogy az elvvel összhangban cselekedjen eljárása során (pozitív szubjektív jog), vagy éppenséggel tartózkodjon valamely cselekvéstől (negatív szubjektív jog).”<sup>97</sup>

A Charta biztosítja a meghallgatáshoz való jogot és az iratokba való betekintés jogát, a közigazgatási szervek részére pedig indokolási kötelezettséget állapít meg. A 41. cikk (3) bekezdés az Unió intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során okozott, szerződésszegésen kívüli károk megtérítéséhez való jogot deklarálja. Emellett a

<sup>93</sup> EUMSZ 298. cikk (1) bekezdés.

<sup>94</sup> Jürgen SCHWARZE: „European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon: Introductory Remarks” In.: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects* (León – Spain 2011). Notes. [www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983) 11.

<sup>95</sup> Oriol Mir PUIGPELAT: „Érvek egy EU-szintű közigazgatási eljárásjogi kódex mellett” In.: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects* (León – Spain 2011). Notes. [www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983) 58-59. (2014.08.13.).

<sup>96</sup> Ld. még a megfelelő ügyintézésről a Miniszteri Bizottság a tagállamok részére szóló CM/Rec(2007)7 számú ajánlását.

<sup>97</sup> VÁCZI Péter: „A jó közigazgatási eljárás összetevői” In.: *Új Magyar Közigazgatás* 2011/11.10.

41. cikk (4) bekezdés kimondja, hogy mindenkinek lehetősége van arra, hogy a Szerződések nyelveinek valamelyikén írásban forduljon az Unió intézményeihez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ. A Charta 42. cikke garantálja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogát formától függetlenül minden uniós állampolgár és minden, valamely tagállamban lakóhellyel, illetve a létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkező természetes vagy jogi személy számára.<sup>98</sup> A Charta hivatkozott szabályai ellenére a megfelelő közigazgatás fogalma nagy részben definiálatlan maradt az Unió szintjén. Ebből következően ezen a jogterületen az esetjog kiemelkedő jelentőséggel bír. A legtöbb közigazgatási elv a *Bíróság joggyakorlatából ered*, tehát végső soron az európai közigazgatási jog alapelvei is azokból a jogelvekből vezethetők le, amelyek a tagállamok alkotmányos hagyományáiban alakultak ki.<sup>99</sup>

Ad b.) A közigazgatási eljárásjogi kérdések vonatkozásában számos rendelkezéssel találkozhatunk a *másodlagos jog (azon belül is az egyoldalú aktusok) területén*, mégpedig két jogforrás-típus vonatkozásában: léteznek általános közigazgatási eljárásjogi kérdések, másrészt speciális ágazati eljárásokat megfogalmazó uniós szabályokat meghatározó jogforrások.

Igen kevés az általános, minden EU-s intézményre és szektorra vonatkozó *általános uniós eljárásjogi jogforrás* száma. Ebbe a csoportba sorolható például a *Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről*, a *Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról*, a *Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról*, vagy például az *Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról*.

A *szektor-specifikus, vagy másként fogalmazva ágazati*, uniós eljárásjogot szabályozó uniós jogforrások köre igen heterogén képet mutat. Ahány uniós szakpolitikai terület, annyi szabályozási kör, a legtöbb esetben hasonlóan nagy számú eljárási szabályt is magában foglaló másodlagos jogforrás. Ilyen például az *Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról*, az *Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről*.

Kiemelendő ezen a területen a *Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról*, mely a

<sup>98</sup> E cikk együtt fejt ki hatását az EUMSZ 15. cikkének (3) bekezdésével. Az EUMSZ 15. cikke (3) bekezdésének 2. fordulója lehetőséget ad a Tanács és a Parlament részére, hogy korlátozzák ezt az igen széles jogot.

<sup>99</sup> Ld. részletesebben: BOROS Anita: „Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europeanizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)?” In.: *Jogtudományi Közöny* 2013/12.611-623.

versenyjog területén határoz meg bizonyos eljárási szabályokat, így a teljesség igénye nélkül például a Bizottság és a tagállami versenyhatóságok hatáskörének szabályait, a bizonyítási teherre, a Bizottsági határozatokra, a Bizottság és a tagállamok versenyhatóságai közötti együttműködésre, a vizsgálati jogkörökre, a szankciókra, vagy az elévülésre vonatkozó rendelkezéseket.

Hasonlóképpen kiemelendő a *Tanács 659/1999/EK rendelete (1999. március 22.) az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról* is, amely az állami támogatások uniós jogalapokon nyugvó jogszerűségének vizsgálatára irányuló eljárási szabályokat határozza meg. Ebben a körben a rendelet meghatározza például a bejelentett támogatásra vonatkozó, a jogellenes támogatásra vonatkozó, a támogatással való visszaélésre vonatkozó, a létező támogatási programokra vonatkozó eljárás szabályait, az érdekelt felek jogait és az ellenőrzés szabályait.

Speciális eljárási szabályokat tartalmaz a *Bizottság 874/2009/EK rendelete (2009. szeptember 17.) a Közöségi Növényfajta-hivatal előtti eljárások tekintetében a 2100/94/EK tanácsi rendelet alkalmazására vonatkozó végrehajtási szabályok megállapításáról*, valamint a *Bizottság 1002/2005/EK rendelete (2005. június 30.) az 1239/95/EK rendeletnek a kényszerengedély megadása és a Közöségi Növényfajta-hivatal birtokában lévő dokumentumokhoz való hozzáférésre és az ezekbe való nyilvános betekintésre vonatkozó szabályok tekintetében történő módosításáról* is.

Speciális ágazati eljárási szabályokat határoz meg az *649/98/EK bizottsági rendelettel módosított, a Tanács 2309/93/EGK rendelete (1993. július 22.) az emberi, illetve állatgyógyászati felhasználásra szánt gyógyszerek engedélyezésére és felügyeletére vonatkozó közösségi eljárások meghatározásáról és az Európai Gyógyszerértékelő Ügynökség létrehozásáról*, amelyet csak azért emeltünk ki, mert engedélyezési és felügyeleti természetű eljárási szabályokat is meghatároz.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Ebbe a körbe sorolható még például a *Tanács 315/93/EGK rendelete (1993. február 8.) az élelmiszerekben előforduló szennyező anyagok ellenőrzésére vonatkozó közösségi eljárások megállapításáról*, a *Tanács 1234/2007/EK rendelete (2007. október 22.) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mezőgazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről („az egységes közös piacszervezésről szóló rendelet”)*, a *Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről*, a *Bizottság 965/2012/EU rendelete (2012. október 5.) a légi járművek üzemen tartásához kapcsolódó műszaki követelményeknek és igazgatási eljárásoknak a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet értelmében történő rögzítéséről*, a *Bizottság 946/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2012. július 12.) az 1060/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek az Európai Értékpapírpiazi Hatóság által a hitelminősítő intézetekre kiszabott pénzbírságok eljárási szabályai, köztük a védelemhez való jogra vonatkozó szabályok és a határidők tekintetében történő kiegészítéséről*, a *Bizottság 363/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete (2012. február 23.) a fát és fatermékeket piaci forgalomba bocsátó piaci szereplők kötelezettségeinek meghatározásáról* szóló, *995/2010/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben foglalt ellenőrző szervezetek elismerésére és az elismerés visszavonására vonatkozó eljárási szabályokról*. A *Bizottság 65/2011/EU Rendelete (2011. január 27.) a vidékfejlesztési támogatási intézkedésekre vonatkozó ellenőrzési eljárások, valamint a kölcsönös megfeleltetés végrehajtása tekintetében az 1698/2005/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról*, a *Bizottság 1235/2011/EU Rendelete (2011. november 29.) az 1222/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a gumiabroncsok nedves tapadási osztályai, a gördülési ellenállás mérése és a hitelesítési eljárás tekintetében történő módosításáról*, a *Bizottság 619/2011/EU Rendelete (2011. június 24.) a takarmányok hatósági ellenőrzése során alkalmazott mintavételi és vizsgálati módszereknek a géntechnológiával módosított anyagok – amelyek esetében az engedélyezési*

A rendeleti szintű jogforrások mellett eljárási kérdéseket szabályozó irányelveket is ismerünk. A belső piacot gátló tényezők lebontásával az Unió már régóta foglalkozik: a belső piaci irányelvek közül a tagállami közigazgatási eljárásjog alakulására az utóbbi időszakban a legjelentősebb hatást az *Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról* gyakorolta. Az irányelv közigazgatási eljárásokra vonatkozó szabályai nem a közigazgatási eljárások harmonizációjára, hanem azoknak a túlzottan nehézkes engedélyezési rendszereknek, eljárásoknak és alaki követelményeknek a felszámolására szolgálnak, amelyek akadályozzák a letelepedés szabadságát és ennek nyomán új szolgáltató vállalkozások létesítését.

Hasonlóképpen kiemelést érdemel a *2007/66/EK irányelv (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történt módosításáról*, mely a közbeszerzési eljárásban irányadó jogorvoslati eljárások legfontosabb szabályait határozza meg.

Ad c.) Egyes atipikus jogi aktusok szintén az egyoldalú jogi aktusok közé sorolhatók. Ezek olyan, az Unió intézményei által kibocsátott aktusok, melyek nem szerepelnek a jogi aktusoknak az EUMSZ-ben nevesített nomenklatúrájában (288–292. cikk).

Egyes atipikus aktusok magukból az alapító szerződésekből vezethetők le, ilyenek például az uniós intézmények eljárási szabályzatai. Emellett azonban számos egyéb válfaja is ismeretes az atipikus aktusoknak. A Bizottság gyakran él ezzel az eszközzel a közigazgatási (eljárás)jog területén is például közlemények,<sup>101</sup> zöld könyvek,<sup>102</sup> fehér könyvek,<sup>103</sup> ajánlások<sup>104</sup> formájában.

A „Helyes hivatali magatartás európai kódexe” („European Codex of Good Administrative Behaviour”) talán a legismertebb *soft-law* területére tartozó jogforrás,<sup>105</sup> amely alapvető jelleggel határozza meg a helyes hivatali magatartás általános elveit.<sup>106</sup> Noha a kódex mindenképpen előre mutató, annak rendelkezései nem rendelkeznek jogszabályi természetű kötőerővel, és bár a tagállami eljárásjogokban a kódexben nevesített elvek megjelennek, az uniós intézmények jelentős része azt nem implementáltra a saját eljárási szabályzatába.

Ebben a körben számos egyéb jogforrás is született: ilyen például a Bizottság által 2001. július 25-én elfogadott Fehér Könyv, a közösségi jog végrehajtásról (European Governance),<sup>107</sup> Az adminisztratív terhek csökkentésének cselekvési programja,<sup>108</sup> Az

---

*eljárás függően van vagy amelyek esetében az engedély lejárt – jelenléte tekintetében történő megállapításáról.*

<sup>101</sup> Ld. pl.: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: „Intelligens szabályozás az Európai Unióban”, COM(2010)0543 végleges. További információ az Európai Bizottság Jobb szabályozás weboldalán található: [www.ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm). (2014.08.20.).

<sup>102</sup> Ld. pl.: 2010. december 1-jei zöld könyv a héa jövőjéről – Úton egy egyszerűbb, szilárdabb s hatékony rendszer felé, COM(2010)695 végleges.

<sup>103</sup> Ld. pl.: Európai kormányzás — Fehér könyv (COM (2001)428).

<sup>104</sup> Ld. pl.: Az átültetés során alkalmazandó helyes gyakorlatokról szóló 2004. július 12-i ajánlás. SEC (2004) 918 végleges, 2004.7.12.

<sup>105</sup> Ld.: PUIGPELAT (Ij. 95) 62-62.

<sup>106</sup> Hermann HILL: „Verwaltungskommunikation und Verwaltungsverfahren unter europäischem Einfluss” In.: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002/19.1318.

<sup>107</sup> *Europäisches Regieren – Ein Weissbuch*, Brüssel, 25.7.2001, KOM (2001) 428.

adminisztratív terhek csökkentésére irányuló 2008-as gyorsított eljárású intézkedések az EU-ban címet viselő Bizottsági Közlemény,<sup>109</sup> vagy az "Európa jobban is teljesíthet" című dokumentum.<sup>110</sup>

Ezek a dokumentumok számos olyan elvet és követendő célt megfogalmaznak, melyeknek eljárásjogi vonatkozásai is vannak.

Ad d.) Az Unió vonatkozásában érvényesülő eljárási szabályok álláspontunk szerint nem azonosak a tagállami eljárásjogokkal, de a kölcsönhatás kézenfekvő. Az uniós igazgatás és annak eljárása a *tagállami hagyományokból* merít. A közigazgatási eljárásjog meglehetősen heterogén képet mutat az uniós tagállamokban. Léteznek olyan tagállamok, amelyek önálló eljárásjogi kódexet fogadtak el, amely a közigazgatási eljárás minden fontos kérdését és szakaszát szabályozza, míg másutt olyan eljárási kódex került kidolgozásra amely nem fedi le az eljárás valamennyi szakaszát, vagy éppen a közigazgatás valamennyi szegmensét és tevékenységfajtáját.

A tagállamok egy része, mint pl. Franciaország és Belgium, illetve az angolszász határterület egyes országai az eljárás törvényi szintű szabályait egyáltalán nem, csak alapelvi szinten, illetve csak egyes jelentősebb területeit illetően szabályozták törvényi szinten.<sup>111</sup>

#### 4. Az uniós közigazgatási eljárási kódex szabályozási területei<sup>112</sup>

Az Európai Parlament Jogi Bizottsága 2010. március 23-án felállított egy, az uniós közigazgatási joggal foglalkozó munkacsoportot azzal a céllal, hogy a munkacsoport adjon átfogó képet a jelenlegi uniós közigazgatási jogról, a második lépésben pedig tegyen javaslatot az általa szükségesnek ítélt beavatkozásokra. A közigazgatási eljárásjogi kodifikáció szükségességét, időszerűségét számos fórum és tudományos műhely vizsgálta: a svéd kormány megbízásából a svéd Államigazgatási Hivatal egy felmérést végzett a megfelelő ügyintézés uniós tagállamokban kialakult elveire vonatkozóan,<sup>113</sup> az Európai Parlament Jogi Bizottságának Tematikus Főosztálya és a Leóni Egyetem közösen konferenciát szervezett az uniós közigazgatási jogról Leónban 2011 áprilisában,<sup>114</sup> de például külön értékelést készített az Európai Hozzáadott Érték Osztály a Jogi Bizottság számára az EU közigazgatási eljárásáról.<sup>115</sup>

Az előkészítő munkálatokat követően a Bizottság összefoglalta<sup>116</sup> azokat a problémákat, amelyek az uniós eljárási jog kodifikációját indokoltá teszik:

---

<sup>108</sup> COM(2007) 23 végleges.

<sup>109</sup> COM(2008) 141 végleges.

<sup>110</sup> [www.ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/best\\_practice\\_report\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm) (2014.08.15.).

<sup>111</sup> Ld. SZAMEL-GAJDUSCHEK-KOI-BALÁZS (56. l.j.) 26-36.p.

<sup>112</sup> Ld. még: BOROS Anita: „Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga” In.: *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében. Posztdoktori Konferencia. Konferenciakötet* (Budapest 2013.) 51-69.

<sup>113</sup> [www.statkontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf](http://www.statkontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf) (2014.08.20.).

<sup>114</sup> [www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983). (2014.08.19.).

<sup>115</sup> [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf). (2014.08.16.).

<sup>116</sup> Munkadokumentum - Az EU közigazgatási jogának jelenlegi állása és jövőbeli kilátásai; EU Közigazgatási Jogi Munkacsoport.

- Az EU számos eljárási szabállyal rendelkezik jelenleg is, azonban nincs egy olyan átfogó kódex, amely a legfontosabb, másként fogalmazva az általános eljárási szabályokat meghatározná. A legnagyobb probléma, hogy az uniós közigazgatás és közigazgatási jog fogalomrendszere a jogalkotás szintjén kimunkálatlan. Az uniós igazgatási eljárások vonatkozásában alapvető követelmény az egységesség, az átláthatóság, a jogbiztonság. Ennek érdekében szükséges egy általános igazgatási szabályozás, mely kötelező érvényű az EU szerveire, intézményeire nézve, és amely az állampolgárok számára történő garanciális hálót biztosít. Egy általános eljárási szabályozás kialakítása nagyobb fokú legitimitást adna az uniós igazgatás döntéseinek, ezáltal növelné a polgárok bizalmát az Unió működése iránt.<sup>117</sup>
- A jelenleg elszórtan fellelhető eljárási szabályok egy része a soft-law területén található (pl. a különböző intézmények eljárási szabályzatai), melyeket az érintett intézmények többnyire egyoldalúan módosíthatnak, ezért azokat nem lehet úgy tekinteni, hogy megfelelő jogi védelmet és garanciarendszert képeznek az ügyféli jogok tekintetében.
- Az ügyféli (eljárási) jogok nem kellő uniós szintű definiálása eltérő gyakorlati megoldásokhoz és ezen keresztül a hasonló tényállások különböző megítéléséhez vezethet.
- Számos igazgatási eljárás szorosan kötődik bizonyos informatikai rendszerekhez (pl. jogsértési EU Pilot), ezért célszerűnek mutatkozik az eljárás egyszerűségének és hatékonyságának biztosítása érdekében megfelelő informatikai rendszerek kidolgozása.

A kodifikációval kapcsolatban három fő cél került megfogalmazásra: a szabályozás átláthatóságának követelménye, az elvek és eljárási szabályok koherenciájának növelése, valamint a joghézagok kitöltése.<sup>118</sup>

Ad a.) A szabályozás átláthatóságának követelménye: Ahogyan arra már utaltunk, az európai közigazgatási eljárásjog jelenleg *nem rendelkezik egy átfogó uniós szabályrendszerrel*: a primer és a szekunder jogforrások között, de a soft-law területén is találkozhatunk olyan szabályokkal, amelyek valamely, az uniós jog végrehajtásában részt vevő szerv eljárását, vagy annak részeit, esetleg alapelveit szabályozzák, azonban azok nem koherensek, többnyire különböző kodifikációs megoldásokat alkalmaznak, eltérő eljárási szabályokat intézményesítenek és eltérő hatásköri szabályokat állapítanak meg. Kodifikációs szempontból ennek okán bizonyára hasznos lenne egy egységes, az általános eljárási szabályokat meghatározó uniós jogszabály kidolgozása, mely csökkenthetné a szektorális érdekek mentén az eltérő szabályozás eredményeképp felmerülő túlszabályozottság esélyét.

---

[www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw\\_/juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf) (2014.08.16.).

<sup>117</sup> On which see the pending proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, COM/2011/0137 final/2, COD 2011/0073.

<sup>118</sup> Ld.: Jacques ZILLER: „Szükséges az EU intézményei számára egy közigazgatási eljárásjog? Bevezető gondolatok és kilátások” In.: *Workshop on EU Administrative Law: State of play and future prospects* (León – Spain 2011). Notes. [www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983) 31. (2014.08.20.).



Ad b.) Az *eljárési elvek és eljárési szabályok koherenciájának növelése*: az uniós egységes eljárásjogi szabályrendszer kidolgozása szempontjából célszerű a szabályozásban az általános szabályrendszer kialakításának igényét szem előtt tartani. Ez a cél szembe helyezkedik az ágazat-specifikus jogalkotás és az esetjog ellentmondásaival<sup>119</sup> és nem utolsó sorban lehetőséget nyújthat az uniós jogalkotónak arra is, hogy a még kimunkálatlan eljárásjogi fogalmakat tisztázza<sup>120</sup> és egyúttal feloldja az esetlegesen felmerülő kodifikációs párhuzamokat.<sup>121</sup>

Ad c.) A *joghézagok kitöltése*: az Unió jogában a Bíróság hatékony jogfejlesztő funkciója ellenére még mindig számos terület szabályozatlan, különösen az alapelvek tekintetében (ld. pl. a közigazgatási jogkörben okozott kár, az ésszerű határidőben történő döntéshozatal vagy éppen a tisztességes eljárás illetve a jóhiszeműség követelménye.) Emellett az ágazat-specifikus jogalkotás gyakran tartalmaz a közigazgatási eljárások körében alkalmazott olyan szabályokat, amelyeket kifejezetten az adott szakigazgatási ágazat perspektíváját figyelembe véve alkottak anélkül, hogy tekintetbe vették volna a már szabályozott egyéb ágazat-specifikus eljárások tapasztalatait.<sup>122</sup>

A Parlament által kibocsátott *állásfoglalás* alapvetően két részből áll:

Ad a.) egyrészt meghatározza azokat a célokat és szabályozandó területeket, amelyeket a Bizottságnak célszerű megvizsgálnia a jogalkotási eljárás során,

Ad b.) másrészt megfogalmaz a szabályozandó területek vonatkozásában bizonyos ajánlásokat is.<sup>123</sup>

A Parlament szerint a rendeletnek a helyes közigazgatás alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.<sup>124</sup> Erre való figyelemmel a rendelet *hatályának* az uniós intézmények, szervek és hivatalok uniós ügyfelekkel való kapcsolatára kell kiterjednie, azaz a szorosabb értelemben vett közvetlen uniós igazgatásra kell korlátozódnia és olyan egyetemes elveket kell tartalmaznia, valamint olyan eljárást megállapítania, amelyek *lex specialis* hiányában de minimis szabályként alkalmazhatók.<sup>125</sup> Erre való figyelemmel a Parlament azt is megfogalmazza, hogy az ágazati eszközökben a személyeknek biztosított garanciák soha nem nyújthatnak kisebb védelmet, mint a rendeletben biztosítottak.<sup>126</sup>

---

<sup>119</sup> ld. ZILLER (Ij. 119.) 40-41. p.

<sup>120</sup> ld. SCHWARZE (Ij. 94.) 22. p.

<sup>121</sup> [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def\\_1\\_9](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU#def_1_9) (2014.08.20.).

<sup>122</sup> ld. ZILLER(Ij. 119.) 41. p.

<sup>123</sup> 2012/2024(INI) Melléklet az állásfoglalásra irányuló indítványhoz: a kért javaslat tartalmára vonatkozó részletes ajánlások. In.: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+XML+V0//HU)

<sup>124</sup> 1. ajánlás az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról.

<sup>125</sup> BOROS Anita: „Az Európai Unió közigazgatási eljárásjoga – európai közigazgatási eljárásjog avagy europánizálódás a közigazgatási eljárásjog területén (is)?” In.: *Jogtudományi Közöny* 2013/12.611-623.

<sup>126</sup> 2. ajánlás a rendelet és az ágazati eszközök közötti kapcsolatáról.

A Parlament szerint a *rendelet céljául* azt kell kitűzni, hogy a megfelelő ügyintézéshez való jogot az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabályon alapuló nyitott, hatékony és független közigazgatás útján *garantálják*. Erre való figyelemmel az ajánlás megpróbálja összefoglalni azokat az eljárásjogi kérdéseket, amelyek ezeknek a garanciáknak az érvényre jutását szolgálják. A Parlament állásfoglalásában kifejezésre juttatja, hogy a rendeletnek a helyes közigazgatás alapelveit kell kodifikálnia, továbbá az uniós közigazgatás által olyan egyedi esetekben követendő eljárást kell szabályoznia, amikor az eljárásban részt vevő fél természetes vagy jogi személy, valamint amikor egy magánszemély közvetlen vagy személyes kapcsolatba kerül az uniós közigazgatással.<sup>127</sup>

A Parlament állásfoglalása értelmében a rendeletben *a következő elveket* kellene kodifikálni:

- *A jogszerűség elve:* az uniós igazgatásnak a jognak megfelelően kell eljárnia és az uniós jogszabályokban meghatározott előírásokat és eljárásokat kell alkalmaznia. A közigazgatási hatásköröknek a jogszabályokon kell alapulniuk, és tartalmuknak is összhangban kell állnia a jogszabályokkal. Ennek okán a Parlament azt is megfogalmazta, hogy a hozott határozatok vagy intézkedések soha nem lehetnek önkényesek, illetve soha nem húzódnak mögöttük nem a jogszabályokon alapuló cél, vagy nem a közérdeken alapuló ok.
- *A megkülönböztetés-mentesség és az egyenlő bánásmód elve:* a diszkrimináció-mentesség az uniós jog egyik fontos kérdésköre, melynek tartalmi meghatározása számos bírósági döntésben is megjelenik. Erre való figyelemmel a Parlament állásfoglalása szerint az uniós igazgatás elkerüli a személyek nemzetiségen, nemen, faji hovatartozáson, bőrszínén, etnikai vagy társadalmi származáson, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális beállítottságon alapuló valamennyi indokolatlan megkülönböztetését. Megismétli a Parlament a bírósági esetjogban szintén megjelenő alapelvet, mely szerint a hasonló helyzetben lévő személyeket a közigazgatási eljárás során azonos bánásmódban kell részesíteni és ettől eltérő, vagyis a diszkriminatív természetű bánásmódot csak az adott ügy objektív jellemzői indokolhatják.
- *Az arányosság elve:* 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.
- *A pártatlanság elve:* 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.

---

<sup>127</sup> 1. ajánlás az elfogadásra kerülő rendelet célkitűzéséről és hatályáról.

- *A következetesség és a jogos elvárások elve:* az uniós igazgatás a saját magatartását tekintve következetesen, valamint a szokásos hivatali gyakorlatának megfelelően jár el, mely utóbbit nyilvánossá kell tenni. Amennyiben egyes konkrét esetekben megalapozott oka van arra, hogy e szokásos hivatali gyakorlattól eltérjen, az eltérést indokolni kell. Az egyéneknek az uniós igazgatás korábbi gyakorlatán alapuló jogos és ésszerű elvárásait tiszteletben kell tartani.
- *A magánélet tiszteletben tartásának elve:* az uniós igazgatás a 45/2001/EK rendelettel<sup>128</sup> összhangban tiszteletben tartja az egyének magánélethez való jogát. Az uniós igazgatás tartózkodik a személyes adatok nem jogszerű célból történő feldolgozásától, illetve az ilyen adatoknak felhatalmazással nem rendelkező személyek részére történő továbbításától.
- *A tisztességesség elve:* A Parlament állásfoglalásában 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;
- *Az átláthatóság elve:* az uniós igazgatás nyitott. Dokumentálja a közigazgatási eljárásokat, továbbá megfelelő nyilvántartásokat vezet a bejövő és kimenő postáról, a beérkezett dokumentumokról, a hozott határozatokról és intézkedésekről. A tanácsadó testületektől és érdekelt felektől érkezett hozzászólásokat nyilvánosan elérhetővé kell tenni. A tájékoztatási kérelmeket az 1049/2001/EK rendeletben<sup>129</sup> megállapított általános elvekkel és korlátokkal összhangban kell kezelni.
- *A hatékonyság és a szolgáltatás elve:* az uniós igazgatás intézkedéseire a hatékonyság és a nyilvános szolgáltatás kritériumai az irányadók. Ennek okán a Parlament kifejti, hogy a közigazgatási eljárás során eljárók tájékoztatják a nyilvánosságot az eléjük kerülő ügyek elintézésének módjáról. Ezzel összefüggésben a Parlament megfogalmazza az uniós áttétel definícióját is: amennyiben az uniós közigazgatási eljárás során olyan kérelem érkezik az eljárás során eljáró szervekhez, amelynek intézése nem tartozik a hatáskörükbe, a kérelmet előterjesztő személyt az illetékes szervhez irányítják.<sup>130</sup>

A 4. sz. ajánlásában a Parlament számos *garanciális, néhol konkrét eljárási szabályt* is megfogalmaz, melyek az alábbiak szerint foglalhatók össze:

- Az uniós közigazgatási eljárás hivatalból, vagy valamely érdekelt fél kezdeményezésére indulhat;<sup>131</sup>
- Az egyedi határozat iránti kérelmek átvételét írásban igazolni kell, mely igazolásban fel kell tüntetni az adott döntés meghozatalára vonatkozó határidőt és a közigazgatási szervek hallgatásának jogkövetkezményeit; amennyiben a kérelem valamilyen hibában szenved, az átvételi elismervényen fel kell tüntetni a hiba orvoslására, vagy a hiányzó dokumentum pótlására vonatkozó határidőt is;<sup>132</sup>
- A kizárási szabályok tekintetében a Parlament állásfoglalása akként rendelkezik, hogy az uniós igazgatáshoz tartozó valamely szerv képviselője (ügymintézője) nem vehet

<sup>128</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 45/2001/EK rendelete (2000. december 18.) a személyes adatok közösségi intézmények és szervek által történő feldolgozása tekintetében az egyének védelméről, valamint az ilyen adatok szabad áramlásáról.

<sup>129</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1049/2001/EK rendelete (2001. május 30.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésekről.

<sup>130</sup> 3. ajánlás a közigazgatási eljárásra irányadó általános elvekről.

<sup>131</sup> 4.1. ajánlás: a közigazgatási eljárás kezdeményezéséről.

<sup>132</sup> 4.2. ajánlás: az átvételi elismervényről.

részt olyan közigazgatási döntés meghozatalában, amelyhez pénzügyi érdeke fűződik. Ilyen esetben az eljáró személy tagja köteles a kizárási ok fennállását a közvetlen felettesével közölni, aki az ügy konkrét körülményeire tekintettel dönthet úgy, hogy kizárja az érintett tagot az eljárásból. Emellett bárki kérheti, hogy egy adott ügyben eljáró tisztviselőt zárjanak ki a döntéshozatali eljárásból, amennyiben a döntés a szóban forgó személy egyéni érdekeit érinti. Az erre vonatkozó kérelmet írásban kell benyújtani az indokok megjelölésével. A kérelemről az érintett tisztviselő meghallgatása után a tisztviselő közvetlen felettese dönt. Természetesen az állásfoglalás azt is előírja, hogy a kizárás kezelésére megfelelő határidőt kell kitűzni;<sup>133</sup>

- 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;<sup>134</sup>
- Az érdekelt fél számára biztosítani kell a teljes körű hozzáférést a saját ügyének irataihoz;<sup>135</sup>
- 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 valamilyen objektív körülmény okán – pl. hiánypótlás teljesítése, a felvetett kérdések bonyolultsága, vagy az eljárás felfüggesztésének esetében – az adott határidőn belül döntés nem hozható, az érintett személyt tájékoztatni kell erről és a döntést a lehető legrövidebb időn belül meg kell hozni;<sup>136</sup>
- A közigazgatási döntéseket írásban kell meghozni, egyértelmű, egyszerű és érthető szövegezéssel, a címzett által választott nyelven, amennyiben az az Unió valamelyik hivatalos nyelve.<sup>137</sup> Emellett a közigazgatási döntésekben világosan fel kell tüntetni a döntés alapjául szolgáló okokat, meg kell jelölni a lényeges tényeket és a döntés jogalapját. A döntésnek minden esetben egyéni indokolást kell tartalmaznia. Amennyiben az egyedi indokolás nem lehetséges, mert pl. a hasonló döntések nagyszámú ügyfelet érintenek, az általános indokolás is elfogadható azzal, hogy kérelemre az érintettet tájékoztatni kell az egyéni indoklásról;<sup>138</sup>
- Az egyének jogait és érdekeit érintő közigazgatási döntéseket az érintett személlyel vagy személyekkel a döntés meghozatalát követően haladéktalanul közölni kell;<sup>139</sup>
- 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 előterjeszhető panasz benyújtásának is helye van, a döntésnek az ilyen típusú

<sup>133</sup> 4.3. ajánlás: a közigazgatási határozatok pártatlanságáról.

<sup>134</sup> 4.4. ajánlás: a meghallgatáshoz való jogról.

<sup>135</sup> 4.5. ajánlás: az egyénnek a saját aktájához való hozzáférésre irányuló jogáról.

<sup>136</sup> 4.6. ajánlás: a határidőkről.

<sup>137</sup> 4.7. ajánlás: a közigazgatási határozatok formájáról.

<sup>138</sup> 4.8. ajánlás: az indokolási kötelezettségről.

<sup>139</sup> 4.9. ajánlás: a közigazgatási határozatokról való értesítésről.

jogorvoslatok tekintetében is tájékoztatást kell tartalmaznia.<sup>140</sup>  
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.<sup>141</sup>

## 5. Néhány gondolat az új uniós közigazgatási eljárási kódex margójára

A magunk részéről támogatandónak tartjuk az uniós szintű eljárási kodifikáció kidolgozását, ugyanakkor néhány kérdést megfontolásra javasunk:<sup>142</sup>

Ad a.) A Parlament ajánlása meglehetősen általános, noha nem is a Parlament feladata annak meghatározása, hogy a jogszabálytervezetek pontosan milyen megszövegezésűek legyenek.

Mielőtt az uniós jogalkotó hozzálátna az uniós közigazgatási eljárási kódex kidolgozásának, egy sokkal nagyobb feladat vár rá, *nevezetesen a tanulmányunk I. fejezetében nevesített uniós közigazgatási jog alapintézményeinek meghatározása*. Amennyiben meghatározásra kerül, hogy pontosan milyen területek tartoznak az uniós közigazgatási joghoz, beszélhetünk-e az uniós közigazgatási jog általános és különös részéről, melyek az uniós közigazgatási jog határterületei, illetve bizonyos vegyes jogterületek (pl. a versenyjog, a támogatáspolitikai) az uniós közigazgatáshoz sorolandók-e? Amennyiben az uniós közigazgatás alapintézményei meghatározásra kerülnek és lehatárolhatóvá válik az uniós közigazgatási eljárásjog szegmense, akkor lehet elgondolkodni azon, vajon miként lehet általános formába önteni az uniós közigazgatási eljárási jogviszony jellemzőit? Ehhez számos további kérdést kell eldöntenie az uniós jogalkotónak.

Ad b.) Ahogyan arra a korábbiakban utaltunk, számos olyan uniós jogszabály és egyéb jogforrás ismeretes, amely valamilyen uniós eljárásjogi szabályt határoz meg: ezek egységesítésére konkrét kísérlet mindeddig nem történt, talán csak annyiban, hogy már évek óta különböző dokumentumokban kerültek lefektetésre azok az elvek, amelyeket az uniós szerveknek az eljárásuk során be kell tartaniuk. Azt is említettük, hogy ezek a dokumentumok alapvetően a soft law területére jellemzőek, így aztán kevésbé alkalmasak az uniós szintű egységesítés megvalósítására, alkalmazásuk, az egyes intézmények eljárási szabályzatában történő megjelenésük esetleges. Noha ezek a dokumentumok többnyire nem a tagállamok számára írtak elő kötelezettségeket, azokat a tagállamok is implementálták a saját eljárásjogukba, így aztán úgy is mondhatjuk, hogy alapelvi szinten megtörtént az eljárásjogok harmonizációja.

Sokkal fontosabb kérdés azonban ezeknek az alapelveknek a tényleges tartalma. Az Unió jogában elismerésre került az arányosság,<sup>143</sup> a jogi egyértelműség<sup>144</sup> eszméje vagy

<sup>140</sup> 4.10. ajánlás: tájékoztatás az igénybe vehető jogorvoslatokról.

<sup>141</sup> 5. ajánlás a döntés saját hatáskörben történő felülvizsgálatáról és kijavításáról.

<sup>142</sup> Ld.: BOROS (113. lj.) 65-69.

<sup>143</sup> Ld a C-359/92. sz. (Federal Republic of Germany v Council of the European Union, Judgment of 9 August 1994), Németország kontra Tanács ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítéletet.

<sup>144</sup> Ld. a 32/79. sz., Bizottság kontra Egyesült Királyság ügyben 1980. június 10-én hozott ítéletet.

az egyén hatékony bírói jogvédelemhez való joga.<sup>145</sup> Ebbe az összefüggésbe tartoznak a gondos ügyintézés különböző általános alapelvei is, mint a bizalomvédelem elve,<sup>146</sup> a *ne bis in idem* elve,<sup>147</sup> a meghallgatáshoz való jog<sup>148</sup> (akár a korlátozó intézkedés esetén fennálló észrevételezési jog<sup>149</sup> formájában), a jogi aktusok indokolására vonatkozó kötelezettség,<sup>150</sup> a hivatalból történő vizsgálat elve, vagy<sup>151</sup> a *vis maiorra*<sup>152</sup> történő hivatkozás is. Ezeknek az alapelveknek számos vonatkozása ismeretes: a Bíróság esetjoga jónéhány döntésén keresztül igyekezett ezeknek az alapelveknek a lényeges elemeit meghatározni. Ugyanakkor a bírósági esetjog nem tud kitölteni minden egyes felmerülő esetben a szabályozás hiányából eredő joghézagot az alapelvek jelentéstartamának meghatározásával, vagyis *bizonyos általános eljárási szabályok rögzítése óhatatlanul szükséges lenne*.

Ad b.) A szabályozás jellege tekintetében eldöntendő kérdés, hogy *milyen döntési lehetőséget kíván adni a jogalkotó az uniós szerveknek?* Egyesek szerint a normatív szabályozás nem kedvezne az uniós közigazgatásnak, mivel az Unió a tagállamoktól eltérő működési mechanizmusokkal rendelkezik, ezért célravezetőbb, ha az egyedi ügyek eldöntését a közigazgatásra bízza az uniós jogalkotó. Mások éppen amellet érvelnek, hogy a „soft-law” jellegű megoldások veszélyeztetik az egyének kellő jog- és érdekvédelmét.<sup>153</sup> A Parlament által javasolt de minimis szabályként érvényesülő, *rendeleti szintű szabályozás* elsősorban azt a célt szolgálná, hogy az uniós igazgatási eljárások elérjék a tagállami szabályozás szintjét. A szabályozás emellett pozitív hatásokkal járhatna azokban a tagállamokban, ahol nincs egységes közigazgatási eljárásjogi kódex (pl. Franciaország).<sup>154</sup> Az kétségtelen, hogy az uniós igazgatása szempontjából előnyös lenne egy olyan szabályrendszer kialakítása, amely

- valamennyi igazgatási természetű eljárás,
- valamennyi igazgatási természetű jogkörben eljáró szerv vonatkozásában meghatározná azokat a kötelező érvényű szabályokat, amelyek lehetőség szerint

<sup>145</sup> Ld. az Elsőfokú Bíróság T-192/99. sz., *Dunnett és társai kontra EBB* ügyben 2001. március 6-án hozott ítéletét.

<sup>146</sup> Ld. a C-402/98. sz. *Agricola Tabacchi Bonavicina* ügyben (Agricola Tabacchi Bonavicina Snc di Mercati Federica (ATB) and Others v Ministero per le Politiche Agricole, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (AIMA) and Mario Pittaro., Judgment of 6 July 2000) 2000. július 6-án hozott ítéletet.

<sup>147</sup> Ld. a 14/68. sz. *Walt Wilhelm*-ügyben 1969. február 13-án hozott ítéletet.

<sup>148</sup> Ld. a 32/62. sz. *Alves*-ügyben 1963. július 4-én hozott ítéletet.

<sup>149</sup> Ld. a C-462/98. P. sz., *Mediocurso* kontra Bizottság ügyben (*Mediocurso - Estabelecimento de Ensino Particular Ld.<sup>a</sup> v Commission of the European Communities*, Judgment of 21 September 2000.) 2000. szeptember 21-én hozott ítélet, a C-135/92. sz., *Fiskano* kontra Bizottság ügyben (*Fiskano AB v Commission of the European Communities*, Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 29 June 1994) 1994. június 19-én hozott ítéletet, a 33/79. és 75/79. sz., *Kuhner* kontra Bizottság egyesített ügyekben 1980. május 28-án hozott ítéletet, a C-32/95. P. sz., Bizottság kontra *Lisrestal* és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet, az 55/69. sz., *Cassella Farbwerke Mainkur* kontra Bizottság ügyben 1972. július 14-én hozott ítéletet.

<sup>150</sup> Ld. a 125/77. sz. *Koninklijke Scholten-Honig* ügyben 1978. október 25-én hozott ítéletet.

<sup>151</sup> Ld. a C-269/90. sz. *Technische Universität München* ügyben (*Hauptzollamt München-Mitte v Technische Universität München*, 1991. november 21) 1991. november 21-én hozott ítéletet.

<sup>152</sup> Ld. a 68/77. sz., *IFG* kontra Bizottság ügyben 1978. február 14-én hozott ítéletet.

<sup>153</sup> Päävi LEINO-SANDBERG: Az állampolgárok jogainak kikényszerítése a megfelelő ügyintézésben: itt az idő a cselekvésre! In: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf). (2014.08.20.).

<sup>154</sup> ld. ZILLER (Ij. 119.) 45.

csak indokolt esetben tennék lehetővé az általános szabályoktól való eltérést a különös eljárási szabályok számára.

Az is eldöntendő kérdés, hogy az uniós eljárásjogi kodifikáció az uniós közigazgatás *jogalkalmazói vagy a jogalkotói funkciói vonatkozásában is állást kíván-e foglalni*. A magunk részéről az uniós szervek jogalkotási tevékenységét nem tartjuk indokoltnak az uniós eljárásjog területére sorolni, célszerűnek mutatkozik ugyanis egy letisztult, valóban az eljárásjogok harmonizációját célzó uniós jogszabály megalkotása. Ennek a kodifikációnak ugyanakkor nem lehet célja a tagállami közigazgatási eljárásjogok harmonizációja, vagy másként fogalmazva a meglévő tagállami eljárási kódexek hagyományok és szabályok felszámolása. Nyilván annak nincsen akadályja, hogy bizonyos lejárési cselekmények tekintetében egységes szabályok lefektetését követelje meg az Unió a tagállamoktól, ahogyan tette például az *Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról az engedélyezési eljárások egyszerűsítése során*, azonban a tagállami eljárásjogok nem csak az uniós, hanem a hazai, tagállami jog végrehajtásának is eszközei. Ráadásul a tagállami közigazgatási jogok igen heterogén képet festenek: vannak olyan államok, ahol nincs önálló eljárási kódex, és vannak olyanok, ahol van eljárási törvény. Egyes államokban a szabályozás igen részletes, másutt kevésbé és inkább alapelvekkel operál a jogalkotó. Egyes tagállamok esetében az általános eljárási szabályokat nem egy, hanem több jogszabály tartalmazza. Eltérőségek mutatkoznak a jogorvoslatok tekintetében is, különösen a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát tekintve. Ebből következően úgy véljük, első lépésként célszerű lenne a meglévő tagállami eljárási szabályokat áttekinteni és a legjobb gyakorlatokat, szabályokat összegyűjteni. Ezt követően célszerű áttekinteni valamennyi olyan uniós jogszabályt, amely valamilyen uniós szerv számára eljárási cselekmények eszközését írja elő. Ezzel kategorizálhatók lehetnek a meglévő eljárási trendek és könnyen megállapíthatók, melyek lehetnek azok az általános szabályok, amelyeket érdemes lehet egy uniós eljárási kódexbe rögzíteni.

Ad c.) A tagállami közigazgatási eljárásjogok számára is fontos, gyakran problematikus kérdés, hogy *milyen legyen az általános és speciális eljárási szabályok egymáshoz való viszonya*. Amennyiben a jogalkotó egy erős általános norma megalkotása mellett foglal állást, amelytől csak kivételes esetben térhetnek el a különös eljárási szabályok, akkor elképzelhető, hogy a szabályozás rugalmatlanná válik és az egyes ágazat-specifikus problémákra nem nyújt majd kellő megoldást. Amennyiben viszont a szabályozás nem kellően kógens és széles körben teret enged a szabályaitól való eltérésre, felmerülhet az általános szabály jelentőségének visszaszorulása, de akár a létjogosultságának kérdése is.

Ad d.) Kodifikációs szempontból eldöntendő az is, hogy az új szabályozás az uniós igazgatás *valamennyi kérdéskörére, másként fogalmazva az eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő generális jellegű kodifikáció legyen*, vagy csak az eljárásjog legfontosabb kérdéseinek kimunkálására koncentráljon.<sup>155</sup> Az kétségtelen, hogy minél felaprózottabb egy jogterület, annál kevésbé átlátható, egyszerű a jogalkalmazás és a jogértelmezés,

---

<sup>155</sup> GUCKELBERGER-GEGER: *Allgemeines Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht vor seiner unionsrechtlichen Kodifizierung?* Baden-Baden, 2013. 91.

hiszen rögtön felvetődik a kérdés, milyen viszonyban van egymással a több, eljárási kérdéseket szabályozó jogszabály.

Ad e.) Az EU tagállamai eltérő közigazgatási eljárási kultúrával, hagyományokkal, kodifikációs megoldásokkal rendelkeznek.<sup>156 157</sup>

Kérdéses, hogy az új eljárási kódex milyen viszonyban áll(hat) majd a tagállami meglévő eljárásjogokkal? Azokat ki akarja egészíteni további szabályokkal arra az esetre, amennyiben a tagállami szervek uniós jogot hajtanak végre? Ez is felveti annak a kérdését, hogy mi is az uniós jog végrehajtása, hiszen a tagállami szervek, amikor jogalkalmazói tevékenységet folytatnak, az Unió jogával harmonizált nemzeti jogot hajtják végre. Igen kevés olyan tagállami szinten található szerv ismeretes, amely tagállami szinten kifejezetten csak uniós jogi végrehajtásra hivatott. Ebből következően is célszerűnek mutatkozik az új uniós eljárási kódexet kifejezetten az uniós, azaz a közvetlen végrehajtás szervezetrendszerére kidolgozni.

Ad f.) Fontos feladat lenne az európai közigazgatási *eljárási jogviszony* jellemzőinek meghatározása: ennek a jogviszonynak – alanyi oldalról tekintve – a főszemélyei az uniós igazgatás szervei és az uniós közigazgatási eljárás ügyfelei. Sajnos jelenleg egyiket sem tudjuk a hatályos uniós jog tükrében megválaszolni. Szintén az eljárási jogviszony egy fontos eleme magának az *európai közigazgatási eljárási ügynek* a meghatározása: az ugyanis általánosan szintén nem került megfogalmazásra mindeddig az uniós jogforrásokban, így különböző ügytípusokat ismerünk, úgymint a hatósági természetű, együttműködési, általános közigazgatási (inkább adminisztratív természetű) eljárásokat, vagy a panaszeljárást.

Ad g.) Érdemes lenne azt is megfontolni, miként lehetne *a kérelemre és a hivatalból induló eljárások szabályait meghatározni*. Ezek a fogalmak nem ismeretlenek az uniós jog számára: 2009 szeptemberében létrehozták a CHAP („Complaint handling/Accueil des plaignants”) elnevezésű új IT-eszközt, amely lehetővé teszi, hogy a Bizottság közvetlenebb választ adhasson a polgárok, a vállalkozások és a civil társadalom érdeklődésére. Az alkalmazásban *minden panaszt nyilvántartásba vesznek*.<sup>158</sup> A Bizottság hivatkozott közleménye szerint a panasz a Bizottságnál tett írásbeli lépés, amely az uniós joggal ellentétes tagállami intézkedéseket, mulasztásokat vagy gyakorlatokat jelent be. Bárki illetékmentesen panaszt nyújthat be a Bizottságnak egy tagállam bármely intézkedése (törvény, rendelet vagy adminisztratív intézkedés), vagy egy intézkedés tagállam általi elmulasztása, illetve bármely tagállami gyakorlat ellen, amelyet összeegyeztethetetlennek tart az uniós joggal. A közlemény a panasz benyújtásának, kivizsgálásának szabályait is rögzíti és már öt éve bevezetésre került, így annak gyakorlata is meghonosodott már az Unió jogában.

A hivatalból indított eljárásokról szintén szóltunk az I. fejezetben. A hivatalból induló eljárások tekintetében célszerű lenen górcső alá venni, milyen esetekben van módja *ex officio* eljárás kezdeményezésére, vagy folytatására az uniós szerveknek és az alapján

<sup>156</sup> Id. GUCKELBERGER-GEGER(lj. 157.) 16-19.

<sup>157</sup> Ld: PUIGPELAT (lj. 95.) 67.

<sup>158</sup> COM(2007) 502 végleges.



meghatározni, hogy az egyes eljárási cselekmények közös szabályai meghatározhatók-e.<sup>159</sup>

Ad h.) Az eljárási jogviszony jellemzőinek meghatározását követően kerülhet sor az *egyes eljárási cselekmények* tényleges kimunkálására. E tekintetben nehéz nyilatkozni, hiszen ezek eldöntéséhez feltétlenül szükséges a már említett előkérdések ismerete, de annyi egészen bizonyosan megállapítható, hogy egy hatékony döntéshozatali eljárást célszerű kidolgozni, amelyben lehetőség nyílik a döntés különböző szempontú reparálására az ügyféli jogok messzemenő érvényesülésének biztosítása mellett.

Ad h.) A *döntéstípusok* meghatározása szintén kiemelt lenen az új eljárásjogi kodifikáció vonatkozásában. A határozat és a végzés fogalma nem idegen az uniós jogtól. Például már az EURATOM szerződés 81. cikke is nevesíti a két döntési típust, de például a határozatok különböző fajtáival találkozhatunk például a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK rendeletben a jogsértés megállapítására és megszüntetésére vonatkozó határozat, az ideiglenes intézkedéseket elrendelő határozat, az EUMSZ 101. és 102. cikke alkalmazhatatlanságának megállapítását kimondó határozat, illetve a kötelezettségvállalások kötelezővé tételéről szóló határozat. Ezen túl ide sorolhatók még az ún. csoportmentességi rendeletekben<sup>160</sup> adott felhatalmazások, amelyek különböző határozattípusokat nevesítenek. Azon túl, hogy a döntéseket indokolni kell és tartalmazniuk kell a jogorvoslatokról való tájékoztatást, arra vonatkozóan nincs általános szabály, milyen tartalmi elemei legyenek egy uniós döntésnek. A Bizottság eljárási szabályzata<sup>161</sup> tartalmaz néhány szabályt a döntések vonatkozásában az indokolási kötelezettség és a jogorvoslatokról való tájékoztatáson túl, így többek között meghatározza, miként történik a határozatok hitelesítése, megszővegezése, vagy az azokról való tájékoztatás.

Ad i.) Célszerű a *jogorvoslatok* általános szabályait (az uniós fellebbezés és a Bíróság előtti per általános szabályait), valamint a döntés kikényszerítésének végrehajtási szabályait is egy helyen, egy kódexben szabályozni. Ehhez szintén találhatóunk muníciót jelenleg alkalmazandó szabályokban. Nézzünk néhány példát:

A Bizottság már említett eljárási szabályzata kimondja, hogy amennyiben az uniós jog előírja, a közölt határozatokban világosan fel kell tüntetni a jogorvoslat lehetőségét,

---

<sup>159</sup> Vö.: pl. az EUMSZ 337. cikkével vagy az EURATOM Szerződés 35. cikkével.

<sup>160</sup> E rendeletek közé tartoznak a következők:

19/65/EGK rendelet a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról; a 2821/71/EGK rendelet a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a megállapodások, döntések és összehangolt magatartások csoportjaira történő alkalmazásáról; a 487/2009/EK rendelet (2009. május 25.) a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a légiközlekedési ágazaton belüli megállapodások és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról; az 1534/91/EGK rendelet a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a biztosítási szektorbeli megállapodások, döntések és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról; a 246/2009/EK rendelet (2009. február 26.) a Szerződés 81. cikke (3) bekezdésének a vonalhajózási társaságok (konzorciumok) között létrejött megállapodások, döntések és összehangolt magatartások egyes csoportjaira történő alkalmazásáról.

<sup>161</sup> (C(2000) 3614).

valamint benyújtásának módját, illetve adott esetben a határozatnak említést kell tennie a bírósági eljárás indításának lehetőségéről és/vagy az európai ombudsmanhoz való panasz benyújtásának lehetőségéről. Emellett az ágazati jogszabályok is tartalmazzak arra vonatkozó rendelkezést, miként lehetséges például a Bizottság eljárásának kezdeményezése. Ilyen például a 773/2004/EK rendelet 5. cikke, amely lehetővé teszi, hogy természetes vagy jogi személyek panaszt nyújtsanak be a Bizottsághoz. Az ilyen panasz esetében ugyanakkor igazolni kell a jogos érdek meglétét, a korábbiakban említett „általános” Bizottsághoz előterjeszhető panasszal ellentétben.

A dokumentumokhoz való hozzáféréstől szóló 1049/2001/EK rendelet részletesen taglalja például miként kell előterjeszteni a dokumentumok iránti kérelmeket, sőt kvázi jogorvoslatként a megerősítő kérelem előterjesztésének lehetőségét, amellyel a kérelmező kérheti az uniós intézménytől a dokumentumokhoz való hozzáférést elutasító döntésének a felülvizsgálatát.

Hasonlóképp tartalmaz jogorvoslati szabályokat a 95/56/EK irányelv is, amely kimondja, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell az érintettnek, hogy:

- a sajátos helyzetével kapcsolatos lényeges jogos érdekből bármikor tiltakozhasson a rá vonatkozó adatok feldolgozása ellen, kivéve, ha erről a nemzeti jog másként rendelkezik. Jogos tiltakozás esetén az adatkezelő által kezdeményezett adatfeldolgozás a továbbiakban nem terjedhet ki a szóban forgó adatokra;
- kérelemre és térítésmentesen tiltakozhasson az olyan, rá vonatkozó személyes adatok feldolgozása ellen, amelyekkel kapcsolatban az adatkezelő előre jelzi, hogy feldolgozásuk célja közvetlen üzletszerzés, illetve hogy tájékoztassák személyes adatainak harmadik személyeknek első alkalommal történő közlése, vagy a nevükben közvetlen üzletszerzés céljára történő felhasználás előtt, valamint számára az ilyen közlés vagy felhasználás elleni kifogás jogát kifejezetten biztosítani.

A 45/2001/EK rendelet szerint például az érintettnek joga van ahhoz, hogy sajátos helyzetével kapcsolatos, fontos jogos érdekből bármikor kifogást emelhessen a rá vonatkozó adatok feldolgozása ellen. Megalapozott kifogás esetén a kérdéses adatfeldolgozás a továbbiakban nem terjedhet ki a szóban forgó adatokra. Speciális jogvédelmi funkciót tölt be mindemellett az európai adatvédelmi biztos is, akihez a bírósági jogorvoslat sérelme nélkül bármely érintett, továbbá bármely, uniós intézmény vagy szerv által foglalkoztatott személy panaszt nyújthat be.

Sorolhatnánk még a kiragadott példákat, de a fent említett néhány szabály is alkalmas arra, hogy lássuk, különböző típusú jogorvoslati szabályok léteznek különböző szintű uniós jogforrásokban. Természetesen emellett a Bíróság is számos hatáskörrel rendelkezik a közigazgatási jellegű döntések tekintetében.

Ad j.) Ha már röviden szóltunk az egyes végrehajtási szakaszokról, azt is érdemes kiemelnünk, hogy a közigazgatási ügyekben alkalmazandó *egységes végrehajtási szabályok* megfogalmazása is szükséges lenne. Bizonyos végrehajtási szabályokat találhatunk számos uniós jogforrásban. A végrehajtás többnyire tagállami szinten történik a tagállami végrehajtási szabályok szerint, de általában a közigazgatási végrehajtás szabályai nem kerülnek cizellálásra.

\*\*\*

Tanulmányunkkal egy rövid áttekintést szeretnénk volna adni arról, hogy milyen folyamatok zajlanak az Európai Unió közigazgatási jogi területein. A tanulmányunk elején feltett kérdésre, miszerint létezik-e uniós közigazgatási jog, igenlő választ adhatunk, noha az nem a tagállami hagyományoknak megfelelő jellemzőkkel bír. Az uniós közigazgatási jog egyik szegmense az uniós közigazgatási eljárásjog, mely kapcsán az elmúlt időszakban elindult az európai szintű egységes szabályozás kidolgozása. Ennek okán tekintettük át az uniós közigazgatási eljárásjog szabályozásának lehetőségeit, problémáit, az uniós jogalkotó előtt álló feladatokat.

**© Boros Anita, MTA TK**

**MTA Law Working Papers**

**Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont**

**Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.**

**Felelős kiadó: Körösi András főigazgató**

**Felelős szerkesztő: Szalai Ákos**

**Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese**

**Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>**

**Email: [szalai.akos@tk.mta.hu](mailto:szalai.akos@tk.mta.hu)**

**ISSN 2064-4515**